

# archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volumen 26 Número 137

22 de octubre 2018

ISSN 1068-2341

## Las Políticas de Mercado en la Construcción Pública de la Ciudadanía

*Lourdes Belén Espejo Villar*

Facultad de Educación de Salamanca  
España

**Citación:** Espejo Villar, L.B. (2018). Las políticas de mercado en la construcción pública de la ciudadanía. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(137). [EPAA will add doi]

**Resumen:** El presente trabajo trata de poner de manifiesto la existencia de dos líneas diferenciadas de actuaciones que sustentan los fundamentos de la ciudadanía según ésta se produzca en el ámbito social o tenga como punto de interés el escenario educativo, promoviendo en ambos casos distintos modelos de organización que conducen a construcciones divergentes de la ciudadanía. A través del análisis de un conjunto de elementos seleccionados en el trabajo se evidencia una representación plural de ciudadanía que en marcos educativos responde a paradigmas políticos empeñados en reforzar la capacidad de gobernabilidad de sus actores mediante la configuración de una ciudadanía más competente en términos de empleabilidad e independencia. Mientras que en contextos sociales asistimos a un vaciado de significado del concepto de ciudadanía tal y como fue definido por Marshall (Marshall & Bottomore, 1998), fruto de políticas que han hecho una delegación de responsabilidades a sectores que han ido perdiendo su función política en el control y la gestión del capital social. Es precisamente la idea de la ciudadanía vehiculada con un concepto de autonomía revitalizado la que estaría recreando diferentes perfiles de la misma. Y es en la diversificación de discursos que conceptualizan la noción de autonomía donde radica el poder concedido a las instituciones educativas para

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>  
Facebook: /EPAAA  
Twitter: @epaa\_aape

Artículo recibido: 02-05-2018  
Revisiones recibidas: 25-04-2018  
Aceptado: 25-04-2018

desbloquear proyectos de participación política que permitan una ciudadanía más activa. Pero al mismo tiempo que algunas de las políticas educativas se expanden hacia desarrollos democráticos, otras actuaciones se polarizan hacia una autonomía bajo la que subyace una noción de ciudadanía cada vez más sometida a la dictadura del mercado cuyas premisas están favoreciendo sistemas de formación forjados en una cultura del emprendimiento.

**Palabras clave:** Políticas públicas; burocratización de la ciudadanía; ciudadanía y capitalismo social; ciudadanía educativa y emprendimiento; autonomía

### **Market policies in the public construction of citizenship**

**Abstract:** The aim of this study is to show the existence of two differentiated lines of action underlying the bases of citizenship according to how it takes place in the social context, or as a point of interest in education, in both cases promoting different organizational models that lead to divergent constructions of citizenship. Analysis of a set of selected elements shows a plural idea of citizenship that in some cases responds to political paradigms of educational governance that insist on reinforcing the governing capability of the actors by shaping a citizenry more competent in terms of employability and independence. In contrast, in social contexts we are witnessing a hollowing out of meaning of the concept of citizenship as defined by Marshall and Bottomore (1998), the result of policies that have delegated responsibilities to sectors that have gradually been losing their political function in the control and management of social capital. The diversification of the discourses underlying the conceptualization of the notion of autonomy is giving more power to educational institutions by unblocking projects of citizen participation to achieve a more active citizenship. At the same time that some educational policies are expanding towards democratic developments, others are becoming polarized towards a level of autonomy underlying which is a notion of citizenship ever more subjected to market dictates whose premises are fostering educational systems forged in the culture of entrepreneurship. In addition to the educational context, it is necessary to interpret the individualism and assistentialism (welfare) on which a new political subject would emerge in the social context, without disparaging the expectations that social movements are generating inasmuch as supports for community models of organization and construction.

**Key words:** Public politics; bureaucratization of citizenship; citizenship and social capitalism; educational citizenship and entrepreneurship; autonomy

### **As políticas de mercado na construção pública da cidadania**

**Resumo:** O presente trabalho pretende destacar a existência de duas linhas diferenciadas de ações que sustentam os fundamentos da cidadania consoante a mesma se verifique no âmbito social ou tenha como ponto de interesse o cenário educativo, promovendo, em ambos os casos, diferentes modelos de organização que levam a construções divergentes da cidadania.

Através da análise de um conjunto de elementos selecionados no trabalho, evidencia-se uma representação plural da cidadania, que, em âmbitos educativos, responde a paradigmas políticos que visam reforçar a capacidade de governabilidade dos seus atores através da configuração de uma cidadania mais competente em termos de empregabilidade e independência. Ao passo que, em contextos sociais, assistimos a um esvaziamento do significado do conceito de cidadania, tal como foi definido por Marshall (Marshall e Bottomore, 1998), fruto de políticas que delegaram responsabilidades a setores que foram perdendo a sua função política no controlo e na gestão do capital social. É, precisamente, a ideia da cidadania veiculada através de um conceito de autonomia revitalizado a que estaria a recriar diversos perfis da mesma. É na diversificação de discursos que concetualizam a noção de autonomia que reside o poder concedido às instituições educativas para desbloquear projetos de participação política, que permitam uma cidadania mais

ativa. Mas, ao mesmo tempo que algumas políticas educativas se expandem para desenvolvimentos democráticos, outras ações convergem para uma autonomia sob a qual subjaz uma noção de cidadania cada vez mais sujeita à ditadura do mercado, cujas premissas estão a favorecer sistemas de formação forjados na cultura do empreendimento.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; burocratização da cidadania; cidadania e capitalismo social; cidadania educacional e empreendedorismo; autonomia

## Introducción

Probablemente no represente ninguna novedad hablar de la existencia de diferentes tipos de ciudadanía: económica, industrial, multicultural, ambiental, cosmopolita, científica (Innerarity, 2011) e incluso simbólica (Barcena & Melich, 2000), pero: ¿se puede pensar en una ciudadanía educativa y en otra ciudadanía social?

La delimitación de fronteras realizada en marcos normativos, administrativos o académicos entre ámbitos que pertenecen a la generación de los derechos de la igualdad, nos lleva a preguntarnos: ¿sobre qué parámetros se sustenta el constructo de ciudadanía en el escenario de la política social? ¿bajo qué cimientos descansa la ciudadanía en el contexto político de la educación? ¿Tiene alguna incidencia en la ciudadanía social la función educativa? ¿Está representado el valor social en la ciudadanía educativa?

En esta línea de pensamiento, podríamos incluso plantearnos si las divergencias que se producen en el seno de las políticas públicas de un país son también un reflejo de las tensiones que acontecen en la agenda política global entre las legitimidades locales y las mundiales (Carney, 2014).

Una aproximación a la noción de ciudadanía nos evidencia algunas de las razones que sustentan estas discordancias. Por una parte, los distintos modos de gestionar los asuntos públicos que tienen las administraciones según pertenezcan al marco europeo, estatal, regional y/o local. Un ejemplo de ello es el documento que han aprobado en el año 2017 el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, en el que se reconocen los derechos sociales como el cuarto pilar de la política comunitaria (Tajani, Ratas & Juncker, 2017). Se trata de una iniciativa que, si bien expresa la necesidad de optimizar a nivel comunitario la gestión de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar europeos, la tramitación que se ha hecho de este pilar refleja la complejidad que encierran las garantías legales por parte de todos los Estados.

Lo mismo ocurre en materia educativa. El desigual grado de compromiso que están asumiendo los Estados en el impulso de la Estrategia de Educación y Formación 2020 (ET 2020), y la orientación tan heterogénea que tienen las actuaciones de lucha contra el abandono escolar temprano, nos hace recordar que los modelos tanto sociales como educativos de los países europeos, están contruidos sobre regímenes de bienestar que han tenido trayectorias y tradiciones laborales muy diferenciadas (Guillén, González & Luque, 2014), con la dificultad que esto conlleva para alcanzar acuerdos firmes.

Más allá de las disonancias entre actuaciones gubernativas, la entrada en escena de las reglas del neoliberalismo ha supuesto el resquebrajamiento del término ciudadanía, tal y como fue concebido inicialmente por la teoría de Marshall (en clave de colectividad y responsabilidad estatal), en la medida que las nuevas formas de gobernanza económica están planteando modos de gestión de los derechos de la ciudadanía que resultan diferentes, no ya por la jurisdicción que tenga la administración (comunitaria, nacional, autonómica, local), sino por la propia organización del sistema político (de actores, recursos e instituciones; Subirats et al., 2008). La burocratización de las prácticas profesionales en el ámbito social, así como la maximización de resultados y estándares educativos están convirtiendo la noción de ciudadanía educativa en un

proyecto alejado de lo social y, aproximando la ciudadanía social a principios y formas tecnocráticas que poco tienen que ver con sus fundamentos comunitarios y de perfiles más educativos.

En esta bidireccionalidad gubernativa es en la que abordamos la idea de ciudadanías (en plural) como una reconstrucción del concepto en singular. El desarrollo de normas, la articulación de instituciones, la creación de servicios, así como la presencia de actores estarían introduciendo unos matices diferenciales que nos permitirían hablar de una ciudadanía social y de otra ciudadanía de carácter educativo, de acuerdo con las políticas sobre las que se sustentan en cada caso. De modo que la casi nula representación institucional que existe en estos momentos en proyectos, que deberían articularse desde propósitos comunes entre el ámbito social y el educativo, se configura como la principal muestra de debilidad de la bidireccionalidad del concepto.

Esta diferenciación en la intencionalidad de las políticas públicas en un contexto de globalización, vendría a reforzar el pensamiento en el que han trabajado algunos autores (Dale, 2009; Jessop, 2017; Rizvi & Lingard, 2013), de que los Estados han dejado de poseer la autoridad soberana en el ámbito local (nacional) y son extraordinariamente dependientes en sus relaciones con comunidades políticas internacionales. Hecho este que creemos que ha llevado también a los gobiernos a actuaciones menos dirigistas, más descentralizadas, basadas en interacciones mixtas (público-privadas y más) y que, en definitiva, van perdiendo uniformidad en la formulación de directrices dentro de un mismo marco público.

Visto con perspectiva política, podemos decir que en todo este proceso de cambio al que asistimos, se advierten algunas fracturas en la idea natural de los derechos sociales que están generando efectos demoledores para la identidad de la ciudadanía. Escisiones entre la significación social y la significación educativa que tienen como marco de referencia la hegemonía ejercida por los discursos de la mercantilización,<sup>1</sup> al desprender de los sistemas sociales el carácter educativo de los recursos, lo que supone la burocratización de las intervenciones, su simplificación y la instauración de un lenguaje propio de las lógicas del mercado que poco tiene que ver con la ciudadanía.

Por otro lado, la existencia de muchas de las fronteras sociales y educativas que se promueven desde la gestión pública forman parte de un continuo vaciamiento que se ha venido produciendo en los marcos rectores de la democracia (instituciones, actores, enfoques, discursos y procedimientos), que son fruto de la connivencia entre los centros de poder financieros y gubernamentales (Mateos & Sanz, 2014) y de un capitalismo social que están propiciando una resignificación de la ciudadanía. La ya clásica taxonomía de la ciudadanía que estableció Marshall en 1950 al objeto de configurar distintos niveles de responsabilidad estatal en materia de derechos cívicos, políticos y sociales, es presentada en la actualidad en un entorno mercantil de individualismo desde el que se está construyendo, deconstruyendo y reconstruyendo una ciudadanía social (Cerdá, 2009, p. 161) muy diferente de la originaria y por ello, muy distanciada de la educación.

El texto que se presenta tiene por objeto reflexionar sobre cómo los nuevos modelos políticos están erosionando preceptos constitucionales cimentados al amparo de un Estado (el de bienestar) que ha contribuido desde su nacimiento a legitimar los fundamentos de la ciudadanía. En esa misma dirección el propósito que subyace en este análisis es el de tratar de expresar la divergencia de patrones que rigen en la actualidad la configuración de la ciudadanía en sus

---

<sup>1</sup> Esta colonización del mercado en todas las esferas de la existencia humana es la que ha llevado a Castro, Gómez y Seiz (2014) si no nos estamos encaminando hacia la privatización del vivir social.

formas educativas y en los modos sociales, partiendo para ello de los procesos que está teniendo el diseño gubernamental (institucional) de la autonomía.

## **Consideraciones Conceptuales y Metodológicas**

El desarrollo argumentativo del trabajo se configura principalmente desde un plano político y comparado centrado en el estudio de las actuaciones gubernamentales que determinan la existencia de distintos proyectos de ciudadanía según se tenga como foco de estudio, el terreno educativo o el ámbito social. La intención es doble; por una parte, se pretende examinar cómo se está construyendo la ciudadanía en los contextos normativos de la política social y de la política educativa española, de otro lado tratamos de comprobar la significación educativa contenida en la ciudadanía social, así como de re-entender el perfil social de la ciudadanía educativa, y todo ello en un contexto de mercado que está favoreciendo un desarrollo interesado del concepto de autonomía, y recreando prototipos diferenciados de ciudadanía.

La articulación entre la educación y la dimensión social de la política tiene su génesis en un marco de garantías universales de protección y de acceso a prestaciones públicas en condiciones de igualdad que se inicia en el siglo XIX y que se enmarca en el paradigma comunitarista de la ciudadanía, explicado a partir de la reivindicación de principios de bienestar colectivo frente al bienestar exclusivamente individual defendido por el paradigma neoliberal. Sin embargo, el desarrollo de estas ramas de la política ha transcurrido por líneas de estudio delimitadas que, en el caso social, se ha basado en una idea de ciudadanía forjada necesariamente desde el reconocimiento de los derechos sociales como elemento constitutivo de la misma (Del Pino & Rubio, 2013; Marshall & Bottomore, 1998; Moreno, 2012, 2016; Offe, 2007; Rodríguez, 2004) y en el caso de la educación su cimentación ha estado ligada a los preceptos del derecho a la educación.

Autores como Antxustegi (2010) han construido el discurso social y comunitario con el argumento de que el disfrute de una serie de servicios y prestaciones, que van más allá de lo que supone el reconocimiento de la titularidad de derechos civiles y políticos, es condición de una plena ciudadanía real (Antxustegi, 2010, p. 157).

En esta dirección que expresa la vigencia de la protección social, otros estudios (Aragon, 2012) abordan la confusión que se produce entre derechos y garantías, insistiendo en la importancia de anteponer la legitimidad de los derechos sociales a sus garantías jurídicas. Lo que nos lleva a plantear que la ausencia de un reconocimiento legal acerca de derechos que son fundamentales, en ningún caso puede suponer la invalidación de los mismos. “El hecho de que no existan las garantías de los derechos no los anula como tales, sino que nos enfrenta al problema de que se tienen que colmar esas lagunas de garantía dentro del ordenamiento jurídico” (Aragon, 2012, pp. 144-145).

Otra perspectiva desde la que se ha ido construyendo el estudio de los derechos sociales lo conforman las investigaciones que ofrecen miradas críticas acerca de las políticas y la consecución de ciudadanía que se debaten entre el igualitarismo o la precariedad (Moreno, 2000). La disyuntiva de la universalización del bienestar versus la selección de las prestaciones es una cuestión inherente a la capacidad de cobertura que asumen los gobiernos y que está condicionada al alcance que tienen las políticas gubernamentales.

Asimismo, es un tema que se percibe vinculado, aunque cada vez menos, al modelo de bienestar estatal. Por ejemplo, en los últimos años son muchos los países, que bien estén adscritos a un régimen de bienestar nórdico (o pleno), o a un modelo de bienestar continental, se replantean, aunque en distinta medida, la vigencia de los escenarios tradicionales de producción y

distribución de las garantías sociales, para trazar nuevos espacios en los que actores externos incrementen sus responsabilidades. Es el caso de Holanda en el que el Estado de Bienestar ha pasado a denominarse sociedad participativa, delegando parte del sistema de cuidados de mayores y dependientes al sector informal (familia, redes de solidaridad). También Suecia ha ido introduciendo reformas en el Estado de bienestar liberalizando sectores intervenidos públicamente y apostando por un sistema de cheques en el plano social y educativo.

O, dicho de otro modo, el manido argumento del endeudamiento público y del gasto social está siendo manejado ahora por los gobiernos para abrir el sistema de producción y distribución de recursos sociales (antes estatal) a las lógicas del mercado y al sector no gubernamental.

Los efectos de este nuevo modelo de capitalismo social se materializan en un tipo de ciudadanía precaria (Moreno, 2000) que por sí misma es incapaz de generar el acceso a estos derechos. Esta ciudadanía representa a todo un colectivo estigmatizado por el sistema, en su condición de receptor de unas prestaciones que se conciben como el último recurso de protección social. Dicha ciudadanía que es propiciadora de espacios de mayor protagonismo individual constituye un cambio de paradigma a nivel global en cuanto a los valores que deben ser objeto de las responsabilidades públicas en materia de bienestar social.

Además de las diferentes clases de ciudadanía que se fraguan desde el terreno del mercado, así como desde el poder estatal y la sociedad civil, existe toda una línea de trabajo que desarrolla la ciudadanía fundamentalmente en términos de enfoques: el intercultural, ambiental o paritario, entre otros, y que ha derivado la ciudadanía hacia una visión de justicia social, más inclusiva e igualitaria (Cortina, 1997; Tedesco, 1995, 2003; Touraine, 1997) en corresponsabilidad con principios y formas más democráticos.

En el caso de la política educativa, la ciudadanía se ha construido desde las garantías jurídicas que implica el derecho a la educación, un principio que no ha estado exento de controversia en su desarrollo y que ha tratado de asegurar el derecho a recibir una educación gratuita y de calidad, en condiciones de igualdad. La articulación con la libertad de enseñanza ha contribuido a consolidar en los últimos años un modelo de ciudadanía estandarizada, gerencial y meritocrática que se ha visto determinada por las transformaciones económicas, políticas y sociales, y que le ha llevado a fluctuar entre el impulso de la excelencia, por una parte, pero también entre el gobierno de las pedagogías igualitarias por otra, como veremos. A diferencia de lo que ocurre en el ámbito social no hay una estigmatización tan manifiesta de ciudadanía precaria, aunque la economización de la educación se materializa en la selección inherente a los procesos de excelencia.

Afortunadamente, comenzamos a presenciar cierta preocupación por disponer un punto de conexión entre el individualismo, la eficiencia de mercado y los valores comunitarios. Esta tendencia a la cohesión está representada institucionalmente por las políticas que algunos Organismos Internacionales han formulado en materia de inclusión (ODS, 2030), en cuya proyección internacional se plantean como objetivo, al menos desde los textos, establecer estrategias y redes entre la protección social y la realidad educativa. O, dicho de otro modo, la ciudadanía educativa no se puede entender sin un desarrollo social. Premisa ésta que debe tener reciprocidad, es decir, la ciudadanía social está abocada al fracaso si no tiene una función educativa, y ese precepto debe englobar tanto líneas de prevención como actuaciones de naturaleza compensatoria, y en cualquiera de los niveles de las administraciones (bien sea la comunitaria, nacional, regional, local).

A pesar de esta afirmación y siendo conscientes de que asistimos a escenarios globalizados en los que la arquitectura política se torna cada vez más global y mixta (alianzas público-privadas, sociedad civil), creemos que faltan estudios que examinen las prioridades educativas y sociales

sobre las que se construye la ciudadanía y que constaten el grado de correspondencia existente entre principios y necesidades.

Al mismo tiempo hemos indicado en la introducción, que la globalización ha forjado a través de procesos complejos una diferenciación intencionada entre ámbitos que deberían estar conectados, ha vaciado también de contenido educativo la ciudadanía, simplificando las prácticas sociales. No existe, sin embargo, un proceso único que sustente la diferencia que se produce entre el proyecto de ciudadanía social y educativa, de ahí que algunos autores (Sen, 1995, 2011) tratando de abordar la ciudadanía desde responsabilidades públicas y dimensiones personales han puesto en relación la noción de autonomía con la ciudadanía.

La revisión de diferentes trabajos realizados desde la filosofía política (Antxustegi, 2010; Sen, 1995, 2011) evidencia la existencia de una doble trayectoria de la autonomía; una de carácter personal, focalizada en la capacidad de bienestar individual y otra basada en la titularidad de la misma, que a su vez distingue entre la autonomía privada, partidaria del debilitamiento del Estado en pro del monopolio de la sociedad civil, y la pública o colectiva, que se alza desde la participación, pero sin prescindir de la presencia de las administraciones públicas. Freijeiro y Varela (2008) destacan la acepción de autonomía que Sen (1995, 2011) hace de la ciudadanía. Una significación, la de autonomía, que en este escenario bien podría asociarse a la idea de capacidad o a la representación de la transformación social tan recientemente puesta de actualidad a través del concepto de empoderamiento (Domínguez, 2014; Prat & Parra, 2014).

En esta línea de continuidad y dependencia que hemos marcado entre ciudadanía y autonomía, es en la que tratamos de explicar la existencia de perfiles diferenciados de la ciudadanía en campos de conocimiento afines como son el educativo y el social y dentro del marco geográfico de la política española.

Desde una perspectiva plural, interpretativa y crítica (Tello & Mainardes, 2015) pretendemos mostrar que la proyección de la ciudadanía (en el ámbito social y en el plano educativo), se encuentra mediatizada por la utilización que se realiza de la autonomía en su dimensión; privada o pública. Para ello, en primer lugar, analizamos los patrones explicativos de la divergencia presente en la ciudadanía social, por ser éste el ámbito que ha experimentado una pérdida notable de funciones educativas tanto en el plano conceptual, como en la gestión política y porque es en este ámbito en el que se ha conseguido un mayor desarrollo de autonomía territorial. No existe una normativa a nivel nacional que ordene y oriente la política social, todo lo contrario de lo que ocurre en el gobierno de la educación en el que el modelo educativo general viene marcado por la administración central.

Como instrumento de análisis en el marco de la ciudadanía social, hemos partido del contexto de la producción normativa regional, y más concretamente de las leyes de servicios sociales, por varias razones; primera, porque estas leyes reflejan de manera integral el modelo de ciudadanía sobre el que los gobiernos territoriales han construido sus políticas sociales, y en segundo lugar porque, a diferencia de otros desarrollos legislativos (infancia, familia, mayores), se trata del texto normativo más susceptible de ofrecer contenidos educativos por la regulación competencial, estructural y de gobierno social que realizan las leyes de servicios sociales.

En el plano educativo son dos los focos de atención, uno es la legislación regional en las Comunidades Autónomas que cuentan con un desarrollo legislativo en educación y el segundo punto de atención es el texto orgánico. En este escenario el dominio ha tenido un carácter muy formal y/o laboral, pero no se han tomado medidas para que exista un proyecto social. Es la preocupación por la problemática del abandono escolar y por los efectos derivados de un modelo educativo hegemónico y estandarizado lo que está abriendo la política educativa a perspectivas más sociales.

Asimismo, y al objeto de identificar la naturaleza de la autonomía (pública, privada) hemos analizado las variaciones discursivas que se producen en los textos normativos sociales y educativos referidos al término educativo y al término social, con el objeto de recabar información acerca del carácter educativo/social de la ciudadanía social/educativa y de las prioridades sobre las que se edifica este concepto.

Por último, recurrimos al estudio de los actores que consideramos dentro del marco del institucionalismo sociológico (Peters, 2005) en el que los cambios del comportamiento de actores e instituciones se explican desde la legitimidad a procesos políticos.

En esencia, la aproximación conceptual que hacemos al término de ciudadanía pasa por su adscripción al deber de garantizar derechos civiles y existenciales fundamentales, así como por la necesidad de avalar con los derechos de segunda y tercera generación la aspiración a una vida digna y de bienestar (Moreno, 2016; Souto, 2011; Torres, 2015).

### **Trayectorias y Modos de Divergencia de la Ciudadanía Social. El Triunfo de una Ciudadanía Burocratizada**

Qué duda cabe que, desde su origen, el camino de la consolidación de los derechos sociales ha estado marcado por las dificultades. Basta pensar que no en todas las etapas en las que se ha ido conformando la dimensión social de la política ha sido admisible asumir institucionalmente la vertiente material de la existencia como un modelo universal de garantías legales. Ello es así porque la cobertura social que han proporcionado los Estados se ha ido regulando atendiendo a elementos de naturaleza muy diversa; ideológica, económica, política o cultural. Simbólicamente podríamos hablar en cada momento de este recorrido de un tipo de ciudadanía, desde la incipiente, pasando por la diferenciada y la burocratizada.

La ciudadanía incipiente está vinculada a los primeros cimientos sobre los que comienza a forjarse la ciudadanía y tiene su punto de partida en el nuevo Estado que se genera a partir de la Revolución francesa. Un sistema de gobierno que aún con funciones limitadas con respecto al Estado de Bienestar, irá contrayendo la obligación de garantizar derechos civiles y políticos, denominados de “primera generación” porque representan el inicio de un marco de libertades individuales y seguridades jurídicas reconocidas legalmente. Sin embargo, no será hasta el desarrollo del capitalismo en el contexto de la Revolución industrial cuando la ciudadanía se sustente con pilares más firmes no sólo formales, sino también sociales, son los llamados derechos de segunda generación, que suponen el reconocimiento de la igualdad a través de la intervención de los poderes públicos en situaciones sociales de fragilidad y desprotección. A los de segunda generación, entre los que se encuentran la educación y los servicios sociales, les han seguido los de tercera generación que se relacionan con la solidaridad y los de cuarta generación o derechos digitales.

Hablamos de ciudadanía diferenciada porque la política, la economía, la idiosincrasia cultural o la ideología son algunos de los factores que han condicionado esta configuración de los regímenes clásicos de Bienestar que Esping-Andersen (1990) articuló, en la década de los 90, en torno a modos de solidaridad social ofrecidos con distinta intensidad por la familia, el Estado y/o el mercado.

Unos años después algunos autores (Flaquer, 2004; Sarasa & Moreno, 1995), sumaron a la clasificación anterior, el Estado mediterráneo o familiarista con el que trataban de representar a sistemas de gobierno del sur de Europa, en los que la ciudadanía se sustentaba mayoritariamente desde principios de solidaridad familiar y dependencia, pero con una intervención insignificante y por tanto muy limitada de los poderes públicos.



Paradójicamente este régimen de bienestar, modesto y frágil, que fue percibido como una construcción política poco representativa del modelo de ciudadanía social europeo (Castro, Gómez & Seiz, 2014; Moreno, 2012), por su inconsistencia en la regulación de la provisión social desde la participación del sector informal (cuarto sector) y del no formal (tercer sector), ha ido ganando valor en el mapa supranacional, permeando los modos y las cuantías de distribución de la acción social, pero sobre todo dotando de una presencia importante a los elementos del mercado en el acceso al bienestar, dando lugar a una ciudadanía burocratizada.

Losada (2013) haciendo alusión a la reducción del gasto público que se viene produciendo en los países europeos desde la década de los 90 y de las consecuencias que las recientes políticas de austeridad están teniendo en la fragmentación de la cohesión social europea, se refiere a estos sistemas de bienestar como los tres infiernos del estado de malestar porque como explica críticamente: "... la estrategia de socavar la legitimidad de la misma idea de Estado del Bienestar ha logrado inducir impactos muy relevantes, afectando no sólo a las formas institucionalizadas de provisión del bienestar, sino a la filosofía que las sustenta y las justifica" (Losada, 2013, p. 107).

Tampoco las directrices de marcado carácter económico que ha establecido la Unión Europea a partir de la aprobación de la Estrategia de Lisboa han permitido promocionar un modelo social fuerte y cohesionado. Ello es así en buena parte porque el proyecto común entorno a una ciudadanía de responsabilidad pública se está reduciendo a una construcción, en palabras de Guillén, González y Luque, de mínimo común denominador, que es el resultado de la propia heterogeneidad de las políticas sociales nacionales sobre las que se asienta en la actualidad este proyecto de integración (Guillén, González & Luque, 2014, p. 104).

En este marco de ciudadanía burocratizada en el que la presencia privada ha ido ganando protagonismo en la gestión de responsabilidades públicas, es en el que tratamos de entender las fronteras que se han establecido entre la significación social y educativa de la ciudadanía, para a continuación llegar a interpretar las señas identitarias que sustentan la ciudadanía social y la ciudadanía educativa. O dicho de otro modo, en un contexto de regresividad de los derechos fundamentales en el que las garantías públicas están expuestas a un regateo permanente por parte de la esfera privada, queremos conocer los patrones explicativos de la diferenciación entre ciudadanías.

La construcción de la divergencia se aborda, tal y como queda recogido en la Tabla 1, desde elementos conceptuales que nos permiten mostrar que las diferencias tienen relación con la especificidad de los ámbitos y la obligatoriedad de los sistemas, desde modos de gestión política y atendiendo a la propia organización del sistema referido con anterioridad (actores, recursos, instituciones).

Tabla 1

*Patrones explicativos de la divergencia en la ciudadanía social*

Fuente: Elaboración propia

### Conceptual

La primera cuestión que plantea matices diferenciales entre los dos tipos de ciudadanía está en relación con la imprecisión que encierra el campo de conocimiento al que se adscribe el término desde su vertiente social. Una ambigüedad que afecta a la propia definición que se ha hecho de las garantías sociales y que es fruto de la inconclusión, en tanto que ámbito y como sistema estructural (Espadas, 2010).

En este sentido, la falta de uniformidad conceptual que existe a nivel internacional ha llevado a configurar el sistema de servicios sociales desde una perspectiva amplia (Aleman & Alonso, 2011), que es la usada principalmente en algunos países europeos, así como en EEUU y en Canadá (Setién & Arriola, 1997), para hacer referencia a seis campos públicos de intervención; la educación, la sanidad, la vivienda, los servicios sociales, el mantenimiento de ingresos y el empleo y desde una acepción más restringida, limitada al espacio de bienestar personal (familia, mayores, infancia, juventud, drogodependencias, discapacidad, mujer, entre otros).

Conceptualmente se puede entender que esta categorización constituye el punto de partida en la bifurcación de actuaciones en materia de protección social. La delimitación de estos ámbitos (social, educativo, sanitario) como campos específicos y diferenciados de intervención política, supone todo un intento de diversificar y especializar áreas de intervención de la administración pública, al tiempo que plantea la existencia de distintos tipos y derechos de ciudadanía.

Mientras que la educación, la sanidad y las pensiones han sido concebidas en la Constitución española de 1978 como pilares fundamentales en la construcción del sistema estatal de bienestar, el carácter asistencialista que en el caso de España han tenido los servicios sociales y la dificultad para su universalización desde principios de igualdad, han repercutido a su vez en la gestación y posterior definición de los derechos de ciudadanía por parte de las administraciones públicas, como veremos a continuación.

En este sentido, la legitimación del derecho a la educación entendida en términos de obligatoriedad de la escolarización ha permitido ir rubricando una ciudadanía educativa cada vez más asentada en la idea de que la democracia y la universalidad prestacional constituyen una responsabilidad de los poderes públicos, al tiempo que representan una de las mayores garantías jurídicas para los ciudadanos. De tal manera que el debate político presente en las agendas educativas internacionales (Agenda 2030 de Naciones Unidas), no se centra tanto en la

obligatoriedad de la educación en términos de acceso, porque ésta se considera reconocida (que no siempre alcanzada), sino que la clave estriba ahora en la extensión de la misma y en la consecución de logros que aseguren una educación de calidad.

No ocurre lo mismo en el caso de la política social. La exención a las administraciones de la obligatoriedad de los servicios básicos ha relegado los contenidos de la ciudadanía a un escenario más laxo en el que los derechos se construyen en muchos casos dependiendo de las partidas presupuestarias de las administraciones públicas y desde estrategias de cooperación ciudadana.

En el ámbito social, podríamos decir que son dos los instrumentos que, mayoritariamente, han contribuido a generar el estatus de ciudadanía, uno es el Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas y el otro de regulación más reciente, de carácter legislativo, es la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Sin embargo, el desarrollo fragmentario e inconcluso que se ha hecho de estas herramientas vendría a marcar una de las diferencias conceptuales en relación con la vertiente educativa.

La existencia de una red básica de servicios sociales responsable de garantizar un conjunto de prestaciones en las Corporaciones locales es fruto del convenio establecido entre las tres administraciones territoriales; la de ámbito nacional, las regionales y las locales para la materialización de una red social igualitaria en todo el estado nacional. A este acuerdo que se fraguó en el año 1988, se le conoce con el nombre de: “Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas” y, a pesar de su vigencia, la evolución del mismo ha puesto de manifiesto el distinto grado de responsabilidad asumida por las administraciones. Buena prueba de ello es que la participación económica que ha tenido la Administración general del Estado ha ido disminuyendo progresivamente, pasando del 25% en el año 1990 al 1,8% en la actualidad (Plan Concertado 2015-2016), recayendo por tanto el peso de la financiación en las Comunidades Autónomas, con una aportación del 50,3%, y en el de las entidades locales con un 48%.

Mención destacada merece también la aprobación en el año 2006 de la Ley para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia por representar un hito en la equiparación de los derechos de ciudadanía para todos los colectivos y en todas las Comunidades, porque tal y como queda recogido en el artículo 1 del texto esta ley supone: “un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español”. No obstante, y siendo conscientes de la conquista que en materia de política social ha supuesto esta normativa, se hace necesario comentar que entre las debilidades que dificultan la consecución de una dimensión integral de la ciudadanía, figura el nulo impulso que hasta el momento ha tenido el enfoque de la promoción de la autonomía que da título a la ley.

### **Modos de Gestión Política y Producción de Significado de la Ciudadanía**

La divergencia entre modos de ciudadanía se construye asimismo desde desarrollos normativos mediante los cuales los gobiernos regionales formulan el modelo de ciudadanía sobre el que hacen sustentar sus políticas territoriales.

El marco de estudio que proporcionan las administraciones autonómicas y las derivaciones que su gestión política tiene en indicadores sociales y educativos, se inserta en un modelo formal de descentralización iniciado en la Constitución de 1978, que se ha ido consolidando tanto con las actuaciones de los poderes autonómicos, como con las estructuras administrativas que han articulado y proporcionado cobertura a las intervenciones públicas.

Precisamente con el propósito de conocer sobre qué intereses, prioridades, y/o directrices se apuntala la vertiente social de la ciudadanía, hemos dirigido el punto de atención a las lógicas

territoriales para interpretar cómo se han desarrollado estos derechos sociales en el marco competencial de los gobiernos autonómicos.

A un mayor nivel de concreción, nos hemos centrado en dos elementos: en el análisis de la presencia y la producción del significado que tiene la ciudadanía en la política social regional, así como en la función educativa de la gestión social territorial.

Atendiendo al primer punto de análisis, la pretensión ha sido examinar la proyección que tiene el término de ciudadanía en las últimas reformas políticas aprobadas, porque vistas con perspectiva, algunas de estas normativas constituyen una legislación avanzada en materia social, hasta el punto de que en varias Comunidades existen leyes que han superado la primera, la segunda y representan la tercera generación legislativa en la actualización y progresión de logros sociales, tal y como puede observarse en la Tabla 2.

Tabla 2

*Comunidades Autónomas con Leyes de Tercera Generación*

LEYES DE PRIMERA GENERACIÓN	LEYES DE SEGUNDA GENERACIÓN	LEYES DE TERCERA GENERACIÓN
COMUNIDAD VALENCIANA Ley 5/1989 de 6 de julio de Servicios Sociales	Ley 5/1997, de 25 de junio por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.	Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales
GALICIA Ley 3/1987 de Servicios Sociales	Ley 4/1993 de Servicios Sociales	Ley 13/2008, del 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia
LA RIOJA Ley 2/1990, de 2 de mayo, de Servicios Sociales	Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales	Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales
MURCIA Ley 8/1985 de 9 de diciembre de Servicios Sociales	Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia	Anteproyecto de Ley
PAÍS VASCO Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre "Servicios Sociales"	Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales	Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales

*Nota:* Elaboración propia

Hemos revisado en cada una de las leyes regionales el concepto de ciudadanía atendiendo a dos variables: la primera, su ubicación en el documento, diferenciando si el tratamiento que se realiza es central porque aparece en los títulos, capítulos y/o en el articulado, o si por el contrario, la representación que se hace del término es secundaria, mostrándose en este caso la referencia conceptual de forma indirecta. La segunda variable parte de las trayectorias que se derivan de la utilización del término ciudadanía. En este sentido, hemos querido explorar el grado de correlación existente entre la significación conceptual de la ciudadanía con la dimensión asistencialista, la universal-comunitaria y el ciudadanía. ¿Se debate la ciudadanía entre el asistencialismo y la universalización de las garantías sociales o está tratando de blindar derechos fundamentales a través del "ciudadanismo"? (Delgado, 2016).

La respuesta a estas preguntas es compleja porque no tiene una contestación ni única ni cerrada, pero especialmente destacable en la respuesta a estos interrogantes es la línea de pensamiento de Delgado (2016) por la utilización que hace del término ciudadanía, que sirve para referir una nueva forma de organización activa de la sociedad civil en cuanto a las responsabilidades que asume, pero a la que se le critica el desarrollo superficial en el que está instalado dicho ciudadanía. Su trivialidad se materializa en el desinterés hacia cualquier actuación que implique cuestionar el orden político existente y que altere entramados de poder. De modo que asistencialismo y ciudadanía comparten fórmulas de gestión en el desarrollo de los derechos sociales.

Tabla 3

*Ciudadanía en la legislación social regional*

<b>Leyes de servicios sociales Comunidades autónomas</b>	<b>Referencia directa Ciudadanía- ciudadanos/as- cívica</b>
ANDALUCÍA 2º Generación: Ley 9/2016, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía	Referencia Directa Título I. La ciudadanía y el Sistema público de Servicios Sociales. Capítulo II. Participación ciudadana Artículo 9. Derechos de la ciudadanía en relación con los servicios sociales. Artículo 14. Promoción de la participación ciudadana.
ARAGÓN 2º Generación: Ley 5/2009 de 30 de junio de Servicios Sociales	Referencia Directa Título VI. Participación ciudadana
BALEARES 2º Generación: Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears	Referencia Directa Artículo 52. Órganos de participación ciudadana y asociativa
CATALUÑA 2º Generación: Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales	Referencia Directa Título IV. Participación cívica en los Servicios Sociales Artículo 49. Órganos de Participación ciudadana y asociativa
MADRID 2º Generación: Ley 11/2003, de 7 de marzo de servicios sociales de la Comunidad de Madrid	Referencia Directa Artículo 4. Derechos de los ciudadanos Artículo 5. Deberes de los ciudadanos
NAVARRA 2º Generación: Ley 15/2006 de 14 de diciembre de Servicios Sociales	Referencia Directa Artículo 54. Garantía y alcance de la participación cívica

*Nota:* elaboración propia

En consonancia con esta idea, el tratamiento de la ciudadanía en la legislación de servicios sociales muestra que de las 17 Comunidades Autónomas en las que se organiza territorialmente España, sólo en 6 (Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid y Navarra) las leyes de servicios sociales recogen alguna referencia directa a la ciudadanía, tal y como se puede contemplar en la tabla 3. Sorprendentemente ninguna de estas leyes que suponen un avance de la ciudadanía pertenece a las de tercera generación. No parece que exista una correlación entre la sustancialidad de la ciudadanía y la evolución de las normas. De hecho, las actualizaciones que se están produciendo en las leyes de servicios sociales en algunas Comunidades están en relación con las condiciones de los conciertos sociales. Es el caso de Galicia cuya Ley 13/2008 de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia ha sido modificada por la Ley 8/2016 de 8 de julio en un artículo único relativo al régimen de los conciertos.

A su vez, de esas 6 regiones, Andalucía que presenta una legislación aprobada recientemente (2016), es la única en la que además de utilizarse de forma específica el término ciudadanía (en el resto se habla de ciudadanos/as, participación cívica), también hace uso de este concepto para encabezar el Título I, estableciendo una dinámica relacional entre la ciudadanía y el Sistema de Servicios Sociales. Asimismo, el término ciudadanía se contempla para desarrollar el capítulo II y varios artículos, indicando en su conjunto la legitimidad que adquiere la ciudadanía como emblema de los derechos sociales, en su ordenación y en el contenido.

En las regiones que tienen una legislación de política social posterior a la aprobación de la Ley de Promoción de la Autonomía, hay también una referencia directa que vehicula ciudadanía y dependencia, reforzando el logro que supone la equiparación de los derechos para todos los ciudadanos. No queda claro, sin embargo, hasta qué punto el binomio autonomía-dependencia plantea el dilema de una ciudadanía construida sólo sobre la asistencia (hasta el momento las medidas establecidas nos llevan a pensar más en esta opción) o basada en la inclusión desde principios de autonomía. Vía que permitiría articular elementos educativos en el ámbito social.

En el resto de las Comunidades no hay una referencia directa, sino indirecta (véase Tabla 4). El interés principal por la ciudadanía está expresado de forma secundaria y concierne al desarrollo desigual de tres líneas de actuación, una relativa a los principios rectores de los Servicios Sociales (universalidad, proximidad, descentralización), escasamente desarrollada en el marco normativo y con un tratamiento genérico del principio de igualdad y territorialidad. Otra vía, de carácter formal, que no representa ninguna novedad fuera de las directrices que articulan los servicios sociales y que está vinculada a derechos y deberes de los ciudadanos/usuarios. Finalmente, una última, muy extensa en cuanto al espacio concedido en la ley, que se relaciona con la participación y en la que se aborda el voluntariado y la iniciativa social que a su vez incluye a las organizaciones empresariales y al tercer sector. En esta tercera, la ciudadanía ofrece una visión de instrumentación programática que se mueve de acuerdo con los intereses de la iniciativa social.

Más allá de este escenario de sumisión presente en la última línea de actuación, cabe destacar el espacio político que se genera en algunas Comunidades. Es el caso de Asturias que incluye la participación de la ciudadanía también en la gestión, en el diseño y en la planificación de la acción social. No sabemos si tiene implícita una función política real, lo que parece claro es que en esta dimensión otorgada a nivel territorial es posible crear responsabilidades más críticas.

Retomando la pregunta de si se están tratando de blindar los derechos fundamentales a través de la ciudadanía burocratizada, podríamos decir pensando en términos de trayectorias que hay un impulso notable de la iniciativa social como campo de acción de las organizaciones empresariales, del voluntariado y el asociacionismo, quedando claro que la ciudadanía (aunque quizás sea mejor hablar de ciudadanismo), se ha ido construyendo en las últimas generaciones legislativas desde la gestión privada que han hecho las políticas territoriales del bienestar social.

Este solapamiento de la participación ciudadana con la organización privada de los recursos sociales nos lleva a pensar en una ciudadanía redirigida y pragmática o lo que es lo mismo en una ciudadanía burocratizada, en la misma dirección apuntada por Alberich y Espadas (2014).

Tabla 4

*Significación de la ciudadanía desde referencias indirectas*

Leyes de Servicios Sociales	Referencia Indirecta
Comunidades Autónomas	Ciudadanía- Ciudadanos/ As- Cívica
ASTURIAS	Referencia Indirecta: Ciudadanas/ciudadanos:
Ley del Principado de Asturias 5/1987, de 11 de abril de Servicios Sociales	Derecho en el acceso a servicios y prestaciones.
Ley 1/2003, de 24 de febrero de Servicios Sociales	Responsabilidad pública
	Principios rectores: Igualdad, descentralización
	Participación en la gestión, en el diseño y planificación
	Voluntariado
CANARIAS	Referencia Indirecta: Ciudadanas/ciudadanos:
Ley 9/1987 de 28 de abril de Servicios Sociales	Derecho a servicios, prestaciones, equidad territorial
Anteproyecto de Ley	Promoción de la autonomía
	Participación, voluntariado, asociacionismo
	Coordinación con otros ámbitos de la política pública; sanidad, educación, cultura
CANTABRIA	Referencia Indirecta: Ciudadanas/ciudadanos
Ley 5/1992 de 27 de mayo, de Acción Social de Cantabria	Derecho y derechos sociales.
Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales	Ordenación territorial
	Gestión eficiente
	Participación, asociacionismo, voluntariado, solidaridad
	Coordinación con otros ámbitos del sistema público: sanidad, cultura, empleo, vivienda, educación, medioambiente
CASTILLA LA MANCHA	Referencia Indirecta: Ciudadanas/ciudadanos
La Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.	Coordinación con otros ámbitos del sistema público: sanidad, educación
Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha	Ordenación territorial-Proximidad
	Derecho
	Participación social, ciudadanía individual o colectiva, entidades públicas, privadas.
	Participación social comunitaria
	Asociacionismo, voluntariado
CASTILLA Y LEÓN	Referencia Indirecta: Ciudadanas/ciudadanos
Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales	Diferenciación entre ciudadanos y colectivos
Ley 16/2010, de 20 diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León	Derecho. Protección integral: Universalidad e igualdad
	Participación, asociacionismo, voluntariado
	Promoción de la autonomía
	Gestión integrada

Tabla 4 cont.

*Significación de la ciudadanía desde referencias indirectas*

<p>COMUNIDAD VALENCIANA</p> <p>Ley 5/1989 de 6 de julio de Servicios Sociales</p> <p>Ley 5/1997, de 25 de junio por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.</p> <p>Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales</p>	<p>Referencia Indirecta: Ciudadanas/ciudadanos</p> <p>Derecho. Igualdad social. Prestaciones</p> <p>Obligación de los poderes públicos</p> <p>Participación social</p> <p>Coordinación con sistemas públicos (sanidad, educación) y privados</p>
<p>EXTREMADURA</p> <p>Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura.</p> <p>Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura</p>	<p>Referencia Indirecta: Ciudadanas/ciudadanos</p> <p>Derechos sociales, universales y subjetivos</p> <p>Igualdad</p> <p>Cohesión y progresión. Protección</p> <p>Justicia social</p> <p>Participación subsidiaria del Tercer sector</p> <p>Participación ciudadana y promoción del voluntariado</p>
<p>GALICIA</p> <p>Ley 3/1987 de Servicios Sociales.</p> <p>Ley 4/1993 de Servicios Sociales</p> <p>Ley 13/2008, del 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia</p>	<p>Referencia Indirecta: Ciudadanas/ciudadanos</p> <p>Ciudadanía social y ciudadanía política</p> <p>Obligación de los poderes públicos</p> <p>Sistema de derechos sociales reconocibles.</p> <p>Universales, solidarios, proximidad</p> <p>Participación socioeducativa</p> <p>Participación ciudadana y programas de intervención comunitaria</p>
<p>LA RIOJA</p> <p>Ley 2/1990, de 2 de mayo, de Servicios Sociales</p> <p>Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales</p> <p>Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales</p>	<p>Referencia Indirecta: Ciudadanas/ciudadanos</p> <p>Demandas sociales y gestión de calidad</p> <p>Derechos subjetivos</p> <p>Solidaridad interterritorial</p> <p>Derechos fundamentales: Libertad y seguridad jurídica</p> <p>Principios rectores: proximidad y descentralización</p> <p>Participación ciudadana: solidaridad y voluntariado</p> <p>Atención comunitaria</p> <p>Formación en servicios sociales</p>
<p>MURCIA</p> <p>Ley 8/1985 de 9 de diciembre de Servicios Sociales</p> <p>Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia</p> <p>Anteproyecto de Ley</p>	<p>Referencia Indirecta: Ciudadanas/ciudadanos</p> <p>Derechos. Igualdad, integración, normalización</p> <p>Gestión local</p> <p>Obligación de los poderes públicos</p> <p>Participación</p>
<p>PAÍS VASCO</p> <p>Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre "Servicios Sociales"</p> <p>Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales</p> <p>Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales</p>	<p>Derechos subjetivos y derechos de ciudadanía</p> <p>Coordinación de sistemas públicos</p> <p>Principios rectores: Proximidad, descentralización</p> <p>Gestión pública privada, participación ciudadana, iniciativa social, tercer sector</p> <p>Prevención, integración, normalización</p>

*Nota:* elaboración propia



En consonancia con la idea del utilitarismo social, la ciudadanía se va edificando también desde una línea de investigación basada en el progreso tecnológico que pone en relación la innovación social con las nuevas tecnologías. De hecho, en la legislación de todas las Comunidades Autónomas hay una referencia específica a esta cuestión, pero sorprende la inexistencia de menciones sobre la innovación democrática, pilar este que debería entenderse esencial en materia de derechos sociales. Tan sólo en Cataluña se habla de innovación democrática.

El último pilar que destacamos en la orientación de la ciudadanía burocratizada es la indefinición con la que se abordan los derechos subjetivos. De manera general, en todas las Comunidades hay reseñas explícitas a los derechos subjetivos, pero estos se condicionan en algunos casos a la existencia de disponibilidad presupuestaria (Castilla la Mancha, Cataluña, entre otras) o se identifican con prestaciones esenciales que son responsabilidad de las Administraciones locales (Castilla y León) y en las regiones con una legislación posterior a la aprobación de la Ley de Promoción de la Autonomía, la norma hace una alusión específica a los derechos sociales como derechos subjetivos de las personas dependientes, poniendo en relación de nuevo el carácter más asistencial de las prestaciones.

Atendiendo a la idea inicial con la que empezábamos este apartado, un segundo punto de análisis del que hemos partido para conocer las prioridades sobre las que se sustenta la vertiente social de la ciudadanía, es el espacio concedido al componente educativo en la legislación social autonómica. La razón que justifica el estudio del valor educativo en las leyes de servicios sociales surge de la relación existente entre la burocratización de las políticas y la desaparición de la función educativa en el conjunto de las prestaciones sociales (Varela, 2015).

En este sentido, Varela apunta que es perfectamente constatable cómo la desvinculación (y posterior pérdida) de la función educativa en las políticas sociales no se limita a factores conceptuales, sino que forma parte de una estrategia planificada institucionalmente (gestión política) que va dirigida primero, a minimizar las funciones sociales y segundo, a burocratizar las políticas socioeducativas en detrimento de modelos de representación y de gestión comunitaria. Estas formas y funciones con desarrollos cada vez más clientelares en el ámbito de la educación social, son refrendadas incluso por los propios profesionales. Tal y como se pone de manifiesto con el testimonio de los mismos: “Creo que la educación social se está convirtiendo más, o nos demandan más desde la Administración que se convierta en un tema burocrático, en meros tramitadores de servicios y que la tarea educativa cada vez cuesta más implementarla porque ninguno le ve valor.... Los políticos no nos demandan eso” (E26: 26:27; Varela, 2015, p. 76).

Sobre la base de esta reflexión, Varela (2015) evidencia dificultades de dos tipos en la implementación de la protección social. Disfunciones técnicas, auspiciadas por los mismos profesionales, muchos de ellos originarios del ámbito educativo, cuyo papel, paradójicamente estaría frenando el desarrollo comunitario (muy lejos de la función que les corresponde) y dificultades políticas que respondiendo a códigos de mercado realizan una gestión de la acción social desde parámetros de individualidad y de inmediatez.

Volviendo al escenario legislativo regional para analizar el uso de la función educativa en el conjunto del texto normativo, nos hemos preguntado sobre el comportamiento que el elemento educativo tiene en el desarrollo de los derechos sociales. Un análisis detenido de las referencias a la educación en las leyes pone de manifiesto que los puentes de significación que se trazan entre la dimensión social y la educativa se refieren casi en su totalidad a aspectos meramente formales, como son (véase Figura 1):

1. La coordinación que debe existir entre administraciones públicas (educación, sanidad, empleo, vivienda...). Este valor otorgado a la educación en tanto que

- sistema público está presente en la legislación de todas las Comunidades Autónomas.
2. Integración educativa a partir de los Servicios Sociales. Una de las referencias más destacadas sobre educación en la legislación de algunas Comunidades Autónomas es la idea de la Educación como instrumento al servicio de los Servicios Sociales. Por ejemplo, en muchas de las autonomías se establece que los servicios sociales deben favorecer el desenvolvimiento de la persona en todos los ámbitos de la vida (incluido el educativo). Esta referencia a la educación aparece en 13 de las 17 Autonomías.
  3. Prestación de servicios sociales. Puede observarse que, en algunos casos, las reseñas educativas están relacionadas con prestaciones sociales en las que se indica que deben tener un carácter educativo. Estas prestaciones socioeducativas están dirigidas a menores, adolescentes, así como a familias, sin embargo, esta función tampoco está presente en todas las Comunidades Autónomas, sólo en 12 de las 17.
  4. Profesionales. Andalucía, junto con Baleares, Madrid y País Vasco son las únicas Comunidades que recogen en su legislación figuras profesionales que tienen una formación específicamente educativa, como es el caso del Educador Social. La Comunidad de Madrid establece una relación profesional con los centros docentes y la educación. En otras, como es el caso de Asturias se habla de profesionales de la rama de sociales. En el resto de las autonomías las referencias a los profesionales son genéricas.
  5. Empoderamiento. Hemos recogido este concepto porque nos parece de interés la línea de investigación que se ha desarrollado en torno a la autonomía personal y al empoderamiento a través de elementos claves (contemplados en la Ley de Servicios sociales de Andalucía) como es la educación. Sin embargo, esta idea, siendo de actualidad y fundamental en la inclusión de la educación en el ámbito social, sólo está en la Comunidad de Andalucía.
  6. Historial. De nuevo una función formal que hace referencia a la educación en un plano secundario. En cualquier caso y a pesar de tener un valor simbólico, tampoco se menciona de forma específica la educación, sólo en el caso de Andalucía, Castilla la Mancha y Extremadura. En otras regiones como Baleares o Cantabria se hace referencia a otros servicios o historial de bienestar.

En líneas generales, comprobamos con cierta preocupación en la Figura 1, cómo las dinámicas de funcionalidad ciudadana se construyen tratando de romper las estructuras y las redes sociales con el capital educativo, contradiciendo la idea de una ciudadanía social fuerte y reforzando la tesis de una ciudadanía social con escasos vínculos educativos.

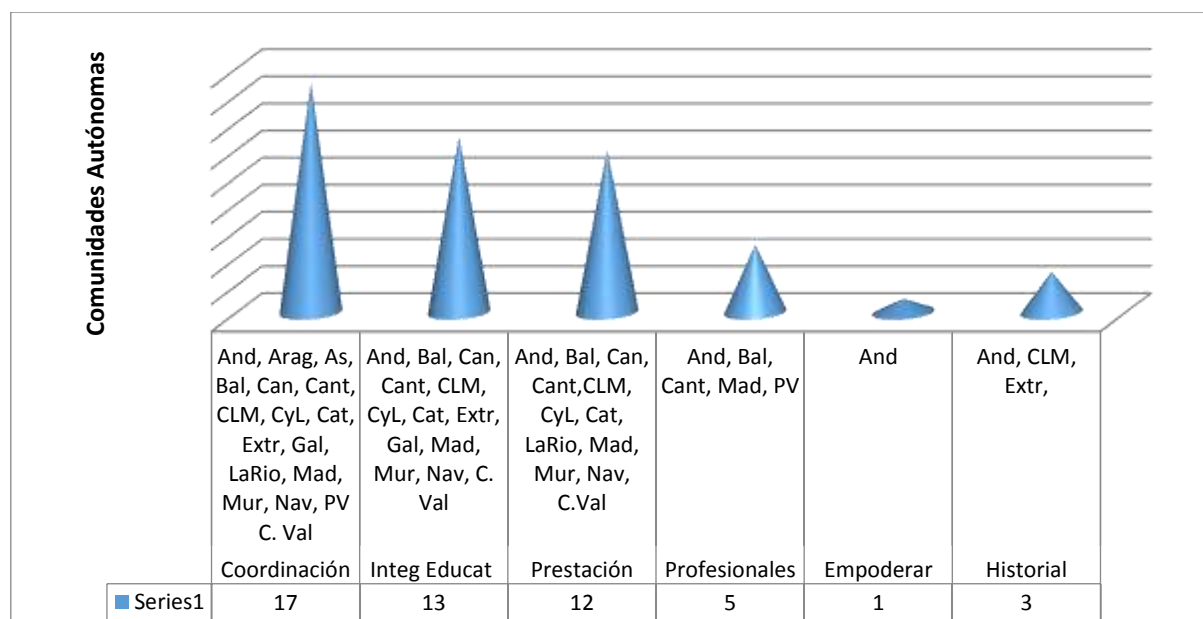


Figura 1. Componente educativo en las Leyes de Política Social

Nota: Elaboración propia

## La Ciudadanía Social: Entre la Autonomía y el Control Tecnocrático de los Sujetos Políticos

En el apartado anterior hemos tratado de mostrar que los patrones explicativos más significativos de la divergencia en términos de ciudadanía (social y educativa) están en relación con la especificidad conceptual de cada una de las ramas de la política, y con modelos de gestión territorial muy orientados en general hacia líneas de mercado, que han ido estructurando una ciudadanía de formas democráticas, alternativas a las prácticas comunitarias que inspiraron sus orígenes. En un ámbito, además, el de la política social que se ha diferenciado del educativo por la responsabilidad asumida desde las Comunidades Autónomas en la construcción de los servicios sociales mediante el establecimiento de las Leyes autonómicas.

En este punto faltaría determinar cómo se articula la autonomía en la dimensión más social de la ciudadanía. Una autonomía que, como hemos visto con anterioridad, se ha ido desvelando con cierta propensión a la titularidad privada, no sólo por el monopolio de la iniciativa social en la gestión del bienestar, sino por la orientación empresarial que le han ido proporcionando a la producción social sectores como el no gubernamental. Precisamente en esa idea de autonomía como un producto compartido entre la comunidad política y los actores sociales, se va forjando un proyecto de ciudadanía controlada con un rol más tecnocrático que comunitario.

Atendiendo a la gestión que Estado y tercer sector realizan del entramado normativo e institucional, se puede decir que la idea de la autonomía sobre la que descansa la noción de ciudadanía se está construyendo en ambos casos desde varios presupuestos:

1. Desde una gestión centralizada, o mejor regionalizada, de la acción social que vacía de competencias a las administraciones locales y enfoca la ciudadanía en términos asistenciales.

Hablamos de gestión regionalizada porque, aunque los servicios sociales son una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, las entidades locales en

base al reparto competencial de la Constitución y a la Ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local, tienen responsabilidad sobre la organización y gestión de la acción social de proximidad.

Sin embargo, la aprobación por parte del Estado en el año 2013 de la reforma de la administración local<sup>2</sup> anula la capacidad política de las administraciones locales en materia de bienestar social, desplazando (hasta su desaparición o gestión privada) al gobierno de las Comunidades Autónomas, las competencias que desde la década de los 80 habían asumido los municipios.

En concreto, la reforma modifica el artículo 25 limitando los servicios sociales del municipio a “la evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión”....

Regulación normativa ésta que evidencia una retirada progresiva del Estado en la producción del bienestar social, preservando únicamente sus actuaciones a colectivos que se encuentran en situaciones de necesidad extrema, lo que supone la manifestación más constatable de una vuelta al asistencialismo y de la apuesta por una ciudadanía fragmentada. Es la prueba más certera del Estado Social residual en el que nos encontramos (Moreno, 2016)

2. Desde la utilización de la autonomía para subsumir la ciudadanía social en actuaciones políticas de dependencia material y económica. Resulta evidente la aparente superioridad que en los últimos años ha alcanzado la cultura de la dependencia<sup>3</sup> en el imaginario político, lo que de alguna manera ha contribuido al debilitamiento de la ya muy deficitaria dimensión comunitaria de los servicios sociales, que paradójicamente fue el emblema de su configuración en la década de los 80.

Esta tensión entre las funciones primitivas de la política social y las demandas formales y materiales generadas en el nuevo escenario de capitalismo social, está produciendo una ciudadanía más interesada materialmente y dependiente en la producción relacional. Dicho desarrollo utilitarista del trabajo social procede del ámbito público y representa la legitimación de un nuevo proceso competencial que queda reflejado en el siguiente testimonio:

Aquí ahora (2008) no se hace el trabajo comunitario de antes. Nos dedicamos (ahora) a gestionar recursos y servicios, sobre todo para la atención a la dependencia y para menores en riesgo. El contacto con eso que llamamos la comunidad consiste más que nada en la colaboración con las asociaciones, con las parroquias y con algunas ONG que participan en la convocatoria de ayuda del Ayuntamiento. Este es el único trabajo comunitario que hago: coordinarme con entidades que colaboran en la gestión de los casos (Jaráiz, 2012, p. 216).

---

<sup>2</sup> Estamos haciendo referencia a la Ley 27/ 2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que modifica Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Reforma que ha sido paralizada por el Tribunal Constitucional en marzo de 2016.

<sup>3</sup> Esto no significa que la financiación en materia de promoción social se haya disparado y proporcione la cobertura que demanda la población. La idea que se quiere transmitir es que el foco de atención de las políticas sociales se ha ido dirigiendo a prestaciones en algunos casos económicas y en otros de ayuda domiciliaria que suponen un modelo más formal y menos participativo del bienestar social.

Se trata, como podemos comprobar, de un paso más en la transición a la burocratización de la ciudadanía social que, en este caso, se produce bajo la responsabilidad de los profesionales de los servicios sociales.

3. Desde la pérdida de la identidad política del tercer sector que se inicia en la década de los 90. Una situación en la que la ausencia de la función política marca la transición de un modelo reivindicativo de las organizaciones a un modelo más prestacional, que abre paso a una ciudadanía capitalista (Aguilar et al., 2014; Escobar, 2010; Latouche, 2009), con un modelo organizativo similar al empresarial lucrativo y que, en último lugar, evidencia una relación de dependencia y connivencia entre el sector estatal y la iniciativa social (Espadas, 2010). ¿Qué uso se realiza de la autonomía?

De este modo, gran parte de la respuesta social (también gubernamental) que se está dando a problemas humanitarios de carácter global (crisis económica, de los refugiado) se explicaría a partir de la legitimidad que está alcanzando la economía de mercado, en detrimento del sentido de comunidad, tan necesario en el capitalismo moderno. La pérdida de una de las funciones principales del tercer sector, como es la competencia política, está en el fondo del nuevo escenario.

Esta constatación, que es el reflejo como apuntan algunos autores (Espadas, 2010; Pastor, 2015), de un modelo inédito de relaciones entre el Estado y el tercer sector, se centraría básicamente en el comportamiento político que ha venido desarrollando una buena representación del sector social, cuyos modos de regulación se debaten entre tejer soportes para el asistencialismo y/o proporcionar apoyo al individualismo o la meritocracia. No queda ni sombra del rol de análisis, de enjuiciamiento y de proposición en materia de políticas públicas que le corresponde desempeñar a este actor. Estas nuevas relaciones entre el Estado y el tercer sector podrían explicarse a partir de las “heterarquías” a las que (Ball & Junemann, 2012, citado por Beech & Meo, 2016) recurre en su discurso sobre gobernanza. Un mecanismo, el de las heterarquías que permitiría obtener beneficios para todas las partes implicadas y que es concebido para resolver desajustes en el sector público. Las heterarquías se configuran a partir de procesos de intercambio y relaciones de poder, en el que se encuentran implicados otros sectores colaboradores cuyas funciones pueden ser modificadas.

La desvirtualización que se produce en el proceso de participación social convierte al conjunto de actores del tercer sector de alguna manera, en responsables de la conformación de un nuevo sujeto político, que es más dependiente y que desarrolla prácticas propias del clientelismo institucional (Aguirre, 2012) o lo que es lo mismo, de la burocratización de la ciudadanía social, en las que la figura del mediador, desempeñado por el sector social, resulta crucial en su dinámica relacional.

### **Usos Políticos de la Ciudadanía (Educativa): Universal, Libre, Democrática, Activa, Social, pero también Empresarial**

A partir del proceso de diferenciación sobre el que se articulan la vertiente social y la dimensión más educativa, en este punto se hace necesario delimitar los pilares que sustentan la ciudadanía educativa. La respuesta no es simple y admite reflexiones que llegan a convertirse incluso, en contrapuestas por la tendencia a la cosificación que ha experimentado la educación en los últimos años (Rizvi & Lingard, 2013). Si nos centramos en la política educativa regional española y colocamos el foco de atención en las 7 Comunidades Autónomas (Andalucía,

Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, Extremadura y País Vasco, en esta última no hay ninguna referencia a la ciudadanía y por eso no aparece recogida en la tabla) que han aprobado su propio marco normativo en materia de educación, comprobaremos que la noción de ciudadanía está representada en el texto, tanto desde coordenadas formales, como con vínculos educativos que cruzan las fronteras sociales, y lo hacen en mayor medida que se aproxima la ciudadanía social a la educativa.

Tabla 5

*Perfiles de la ciudadanía en la legislación autonómica*

	Derecho Libertad	Curriculum	Iniciativa Social	Cooperación	Ciudadanía Social
Andalucía Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación	Calidad, derecho, libertad	Competencias Sociales. <i>Ciudadanía democrática</i>	Voluntariado	Administr	Compensación
Canarias Ley 6/2014, de 25 de julio, de Educación no Universitaria	Derechos y deberes	<i>Ciudadanía activa</i>	Gestión privada Voluntariado	Administr	Ciudad Ed
Cantabria Ley de 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación	Equidad- justicia social Zonas educativas	Ciudadanía democrática y orientación <i>Ciudadanía activa</i>	Participación y gobierno	Administr	Inclusión laboral
CLMancha Ley 7/2010, de 20 de julio de Educación	Ciudadanía universal	Ciudadanía activa <i>Ciudadanía democrática</i>		Administr	Ciudad Ed Uso social de los centros
Cataluña Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación	Igualdad, justicia, gratuidad	Aprendizaje- servicio	Competitividad Economía catalana	Administr	Uso social de los centros
Extremadura Ley 4/2011, de 7 de marzo, de educación	Igualdad Servicio público (social)	<i>Ciudadanía activa</i>		Administr	Uso social de las residencias escolares
Perfiles de ciudadanía	<i>Ciudadanía universal</i>	<i>Ciudadanía Activa Ciudadanía democrática</i>	<i>Ciudadanía libre Valores Ciudadanos</i>		<i>Ciudadanía Social</i>

*Nota:* Elaboración propia

Bajo el plano normativo territorial, tal y como puede observarse en la tabla 5, el término ciudadanía adopta una vertiente jurídica que une el derecho a la educación con la libertad de enseñanza. Una libertad que sirviéndose de imperativos ideológicos neoliberales es entendida en términos de libertad de elección y, se materializa en la aceptación de un modelo privado de gestión, referenciado en algunos textos como en la Ley de Canarias (última ley educativa aprobada en el año 2014).

En consonancia con la socialización política que apuntábamos en la ciudadanía social, también en el ámbito educativo existen alusiones explícitas a la iniciativa social que, en este caso, se deriva a los conciertos con el sector privado y al voluntariado, colectivo éste al que se le otorga un protagonismo importante en la ley de Andalucía y en la de Canarias, justificándose desde los valores ciudadanos. Cantabria lleva la participación al gobierno de los centros educativos y la defiende desde principios de ciudadanía libre. En este bloque sobre la libertad, se puede comprobar que “Valores ciudadanos” y “ciudadanía libre”, son los dos perfiles que con mayor especificidad representan el marco de la libertad de gestión y gobierno de los centros.

Además de la libertad, el derecho a la educación se justifica asimismo con principios de equidad, igualdad, justicia social a los que se suman el discurso de la calidad y la mejora del sistema educativo. Hay una única reseña a la ciudadanía pensada en la dimensión compensatoria que la realiza Andalucía, lo que sugiere que la compensación se entiende subsumida en la garantía de derechos a los que se compromete el servicio público educativo. En esta columna del derecho a la educación, hemos extraído el perfil de “ciudadanía universal” de la Comunidad de Castilla la Mancha porque es utilizado para definir un modelo educativo tolerante, inclusivo y justo.

La ciudadanía aparece igualmente representada desde un imaginario curricular que se construye a partir de la diferenciación de etapas (primaria y secundaria: competencias básicas, formación profesional: empleo; personas adultas: orientación), de competencias (plurilingüísticas, tecnológicas y sociales) y bajo los dictados del esfuerzo, el mérito y la excelencia. Se trata de una “ciudadanía activa” en términos curriculares por su relación con los idiomas (y la movilidad) y la importancia del deporte, aunque es también una “ciudadanía democrática” por la tendencia política a asimilar las ciudadanías críticas y autónomas con una pedagogía de la evaluación dirigida a los servicios educativos.

Mención destacada merece el desarrollo social que se hace de la ciudadanía educativa, dada la escasa representación educativa que tiene la ciudadanía social. La necesidad de las redes sociales en el ámbito formal podemos visibilizarla en tres supuestos:

En el uso social que deben tener los centros docentes, precepto que aparece recogido en Castilla la Mancha y Cataluña.

En el desarrollo del proyecto de ciudades educadoras abordado en Canarias y Castilla la Mancha.

En el modelo competencial del aprendizaje-servicio realizado en Cataluña.

A pesar de que sigue siendo escasa, tanto la presencia social en la educación, como la representación educativa en el ámbito social, parece cada vez más impensable poder conseguir una verdadera inclusión sin un proyecto relacional de redes colaborativas entre profesionales, recursos y equipamientos de ambos contextos.

En los textos normativos, hay un registro de la inclusión laboral que se ha situado intencionadamente en la dimensión social. Ello se debe a que la utilización de la inclusión laboral es un reflejo del fuerte efecto que el discurso de la cualificación y la empleabilidad están teniendo en las leyes educativas (Castillo, Álvarez & Cabana, 2014; Pérez, 2010) y hace referencia a una

temática profesional, que sirve de punto de conexión entre el ámbito educativo y el social (Bofarull, 2014).

El carácter económico de la competitividad que aparece recogido en Cataluña representa un nuevo giro en la conceptualización educativa de la ciudadanía que se ha mimetizado con un entramado de intereses más pragmáticos y que encuentra en valores emergentes como el emprendimiento (Bara, 2014), la empleabilidad (Bofarull, 2014) y la innovación educativa, la clave para consolidar la economía de mercado en la que estamos inmersos.

En este régimen de mercado, es en el que confluye el modelo de ciudadanía formulado en la nueva legislación educativa de carácter orgánico (LOMCE, 2013). En la ley se hace referencia a la ciudadanía de manera explícita, aunque la línea curricular de educación para la ciudadanía que se ha insertado en el sistema educativo nacional a raíz de la reforma educativa del 2013, ha ido perdiendo estructuras de reflexión acerca de cuestiones fundamentales (derechos humanos, funcionamiento de regímenes democráticos) para convertir el estudio de la disciplina en cuestiones formales que poco tienen que ver con la naturaleza analítica y crítica con la que surgió. Ha pasado de ocupar un lugar central a perder arraigo y liderazgo.

Todo lo contrario, al protagonismo que progresivamente ha ido adquiriendo el espíritu emprendedor en el escenario educativo ya sea de ámbito estatal, como regional. De hecho, en marcos legislativos como el español, la educación se está erigiendo en uno de los principales mecenas del capitalismo económico, por el impulso que la formación financiera recibe tanto a nivel curricular, como organizativo. Esta iniciativa emprendedora forma parte de una política estratégica de la Unión europea (EACEA, 2016) dirigida a potenciar la economía del conocimiento, sirviéndose para ello de actores tan dispares como las corporaciones gubernamentales y las instituciones educativas.

En este sentido, las alianzas que se están fraguando entre el Ministerio de industria, turismo y comercio a nivel nacional, con la dirección general de pequeña y mediana empresa en el marco europeo están sirviendo para guiar las actuaciones de desarrollo económico en el contexto educativo. La agenda de Oslo para la educación emprendedora en Europa que tuvo lugar en el 2006 no es más que una muestra de la magnitud que esta dimensión institucional de la educación ha logrado. No deja de ser sorprendente que en esta escalada hacia la cultura de la empresa que tiene como escenario el contexto educativo, los debates centren el foco de atención en fomentar las prácticas pedagógicas que favorecen el espíritu empresarial. La estrategia emprendedora diseñada por el gobierno no deja lugar a dudas. Así lo recoge en el documento elaborado al respecto:

Los escolares y estudiantes deberían desarrollar la confianza en sí mismos y la motivación para actuar, aprender a pensar de modo crítico e independiente y, en particular, adquirir la voluntad y capacidad de aprender de forma autónoma, es decir, se deberían fomentar los aspectos típicamente personales de la competencia.

Los escolares y estudiantes deben adquirir un afán de creatividad, proactividad e iniciativa personal, así como estar preparados para enfrentarse a riesgos al ejecutar sus ideas, es decir, se deben fomentar las cualidades típicamente empresariales (Pérez, 2010, p. 9).

¿Constituye la ciudadanía educativa un reclamo de la gobernanza? ¿Se ha convertido en el reverso del compromiso comunitario o está sirviendo de incentivo para la consolidación de un movimiento global a favor de la justicia social? En la actualidad, los principios del emprendimiento han puesto en relación la ciudadanía con estrategias de empleabilidad que tienen por objeto alentar procesos de individualidad en la gestión de decisiones y en la resolución



de sus efectos. Se trata de un nuevo planteamiento que es transversal a toda la etapa formativa y que busca priorizar eficiencia y responsabilidad como valores centrales de la educación. Así, conceptos afines al imaginario neoliberal, como el de la empleabilidad y herramientas surgidas en el marco de la empresa como el design thinking, están convirtiendo la autonomía en uno de los ejes fundamentales, sobre los que debe construirse el proceso de formación en las instituciones educativas a todos los niveles, como veremos a continuación.

### **Modelo de Autonomía y Divergencias Interpretativas en la Ciudadanía Educativa.**

Contrariamente a lo que ocurre en el campo social, el modelo educativo de la ciudadanía se construye a partir de las interacciones que se producen entre unos usos políticos diferenciados y sostenidos de la autonomía y las claves desde las que internamente se gestiona la misma. Con relación al control de la autonomía, Bacallao (2015) habla de “política instituida” para referirse a la soberanía de la acción del gobierno en las dinámicas de poder y utiliza la denominación “social instituyente” en relación con la participación de otros actores.

Un elemento importante, por tanto, de la nueva gobernanza sobre la que se construye la ciudadanía educativa parece radicarse en el uso interesado que se está haciendo de la autonomía. Una autonomía que ha sido legitimada a nivel regional en el modelo de ordenación territorial contemplado en la Constitución y que ha colocado el poder de la gestión educativa en la administración de las Comunidades Autónomas, en tanto que responsables de la organización, inspección y evaluación de enseñanzas, centros y profesores y de la financiación de la educación. Hecho este que representa la materialización de la soberanía otorgada jurídicamente a las autonomías, y que simboliza una “centralización regional” de la gestión educativa.

Sin embargo, en un escenario en el que las nuevas formas de gobierno promovidas desde las lógicas de mercado (Barroso & Carvalho, 2011; Capano, 2011) han ido desplazando la base de la investigación educativa del contexto regional (y nacional) al centro escolar como unidad de análisis, la noción de autonomía se expande y se hace fuerte. De este modo, la búsqueda de la calidad en el desempeño académico ha colocado en una situación de privilegio los trabajos relativos al liderazgo educativo (y por extensión a las instituciones escolares) que se han ido construyendo sobre la base de la responsabilidad que los líderes de los centros tienen en los procesos de cambio de los mismos (Leithwood, Day, Sammons, Harris & Hopkins, 2006). Podríamos decir que este interés por la excelencia ofrece una novedosa perspectiva sobre las posibilidades que se abren en relación con la autonomía (de los centros y ahora también del aula).

La autonomía en el gobierno de los centros educativos constituye en este sentido, el punto de partida en la conceptualización de una ciudadanía a la que se le reconoce cada vez más, una mayor capacidad de decisión, tal como puede observarse en la Figura 2. Una autonomía cuya legitimación va articulando vías diferenciadas de intervención. Por una parte, la vía más institucionalista (política instituida de Bacallao), forjada a través de regulaciones utilitarias, que tiene que ver con los procedimientos sobre los que se sustenta una gestión gerencial de los centros, esto es, con el ejercicio del poder y su desempeño; más autoritario que compartido, pero relativos también a la organización escolar, es decir a los proyectos de acuerdo a los que se construye el modelo educativo que, en esta vía, se identifican mayoritariamente con la eficiencia académica (estándares educativos, emprendimiento) y el rendimiento comparativo.

La segunda categoría asociada a una política instituyente introduce una vía más social, que se apoya en discursos y en sujetos de mayor pluralidad, correligionarios de lograr una mayor

igualdad y justicia social, sirviéndose para ello de la politización del espacio público, sin que necesariamente esto suponga una desestatalización de la política (Gluz, 2013; Touriñan, 2014).

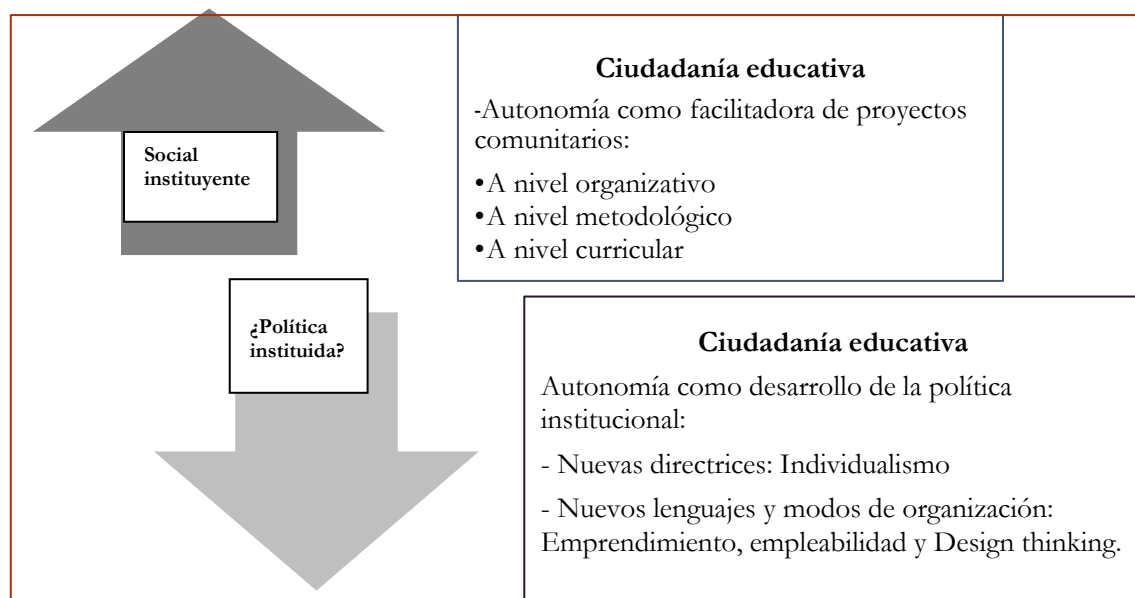


Figura 2. El desarrollo político de la ciudadanía

Fuente: Elaboración propia

Este modelo de autonomía que se sitúa en las tendencias marcadas por las pedagogías alternativas en materia de innovación (Carbonell, 2014; Gluz, 2013) contiene una dimensión social basada en proyectos de inclusión y en redes de colaboración entre escenarios (educativo, social) que necesariamente tienen que complementarse. La intencionalidad en el desarrollo democrático de la autonomía, así concebida, es la de recordar que esta noción no hace sino revitalizar “la idea de conquista del poder desde la sociedad para la construcción de otros mundos” (Gluz, 2013, p. 45).

Es precisamente este enfoque el que ha servido de soporte para la articulación de proyectos educativos de carácter comunitario, opuestos al modelo de Estado autoritario y capitalista desarrollado en la actualidad. Proyectos que estarían orientados a restaurar un espacio público desde el que sea posible la educación en la ciudadanía a partir de una regulación democrática de la realidad formal en total corresponsabilidad con modos y acciones críticas (García, 2011, p. 67).

Nos encontramos ante una línea de estudio que brinda una interpretación muy compacta de las instituciones escolares al conceptualizarlas como actores clave en la construcción de la política educativa. Su importancia es clara al mostrar a los centros educativos como una de las máximas expresiones (junto al aula) de la acepción de autonomía y al considerar su legitimidad en los nuevos modelos de ciudadanía.

Mención destacada merece el papel que tienen en la articulación de nuevas líneas de actuación en el contexto de las administraciones autonómicas, bien sea promoviendo proyectos de autonomía organizativa, pedagógica y de gestión, como subordinando las políticas regionales a otras unidades administrativas (centros, aulas) como nuevos sujetos políticos. Más allá de escenarios supranacionales y locales la realidad tanto política como educativa evidencia la supremacía que la micropolítica está teniendo en discursos (OCDE, 2016), reformas (Pont, 2009) y en la construcción de espacios de integración social.

## **Discusión y Conclusiones**

A lo largo del trabajo se ha puesto de manifiesto que la ciudadanía es un constructo reformulado a partir de procesos de globalización económica, de desarrollos sociohistóricos, de factores normativos y actores políticos. De ahí que, la escala de graduación conceptual que ha experimentado en la actualidad la noción de ciudadanía se encuentre cada vez más distanciada de los cimientos capitales que, tras la segunda guerra mundial, fueron configurando los valores de un ahora extinto Estado de bienestar, aun cuando este no haya sido igual de pleno, ni haya tenido la misma evolución en toda la geografía europea.

Estamos asistiendo a tiempos de desorientación porque, como muy bien explica Daniel Innerarity (2015), se han ido quebrantando gran parte de los anclajes institucionales que hasta hace unos años habían organizado nuestro sistema político y social, y la configuración de escenarios desconocidos nos deja desprovistos de herramientas, que nos ayuden a interpretar las nuevas formas de gobierno, y en particular el proyecto cívico sobre el que éstas se construyen.

En este contexto de vaciamiento institucional, en el que las políticas públicas han iniciado un rumbo menos estatal, se advierte la existencia de perfiles diferenciados de la ciudadanía en ámbitos que deberían estar estrechamente conectados. Uno de carácter social, separado de cualquier significación educativa por factores que hemos identificado como conceptuales, y por los modos que tienen los gobiernos regionales de gestionar la ciudadanía, analizados en el trabajo a través del desarrollo normativo de la política social.

Atendiendo al escenario legislativo, se comprueba que la ciudadanía social es construida desde parámetros formales en los que se encuentra escasamente referenciada, asociándose a derechos sociales que, como la universalidad, han ido perdiendo contenido en el marco de la ley, pero también es cimentada desde coordenadas políticas que legitiman la iniciativa social a partir de la esfera privada, y de un sector, el no gubernamental que al desatender su función política, reproduce formas de mercado y programas de Estado, convirtiendo la ciudadanía en burocratizada.

En términos valorativos, resultan un motivo de preocupación las reticencias que muestran las leyes por impulsar modelos inclusivos en torno a problemáticas que, como el abandono escolar temprano, deberían aglutinar unidades de gestión (educativas, sociales) a todos los niveles de intervención; profesionales, actuaciones programáticas y organización. La legislación se evidencia como un instrumento de contención en la producción de políticas integrales, ejerciendo funciones que son meramente asistencialistas.

La pérdida de competencias educativas en el ámbito social forma parte de una estrategia planificada políticamente y secundada por el sector no gubernamental, dirigida en el caso de los gobiernos a la simplificación de las actuaciones sociales, y en el de los sujetos políticos no gubernamentales a la asimilación de prácticas de mercado. Esto nos lleva a hablar de una ciudadanía social con muy poca presencia educativa y de una ciudadanía educativa que comienza a hacerse más social, en buena medida por nuevas líneas de investigación, como la de las pedagogías libres, bajo las que subyace un modelo de autonomía que está mostrando la capacidad de poder que tienen los centros escolares, en tanto que sujetos políticos.

En el campo educativo, la autonomía se expresa en términos comunitarios en los que se constata el desplazamiento del poder central hacia nuevos actores que asumen un mayor protagonismo en la gestión de los espacios públicos (y las políticas públicas), surgiendo referencias (proyectos comunitarios, alternativos, de autogestión) que nos permiten hablar de la capacidad de gobernabilidad que tienen las instituciones educativas como generadoras de una ciudadanía más activa, en una dirección de compromiso crítico.

Sin embargo y pese a la notoriedad de este capital social, en el que la ciudadanía se presenta como universal, libre, democrática, activa, social, existe un rostro monetario que, al amparo del crecimiento económico, ha sabido desarrollar el sentido utilitarista de la ciudadanía. Se trata de la dimensión empresarial proyectada en el marco de la reforma educativa, de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, aprobada en el año 2013. Frente a la noción de autonomía, concebida como oportunidad política para mostrar resistencia a modelos educativos hegemónicos y que presentan altos niveles de gestión burocratizada, en los últimos años se ha ido fraguando una línea de pensamiento dirigida a la generalización de formas individualistas que, se estaría justificando desde coordenadas de interés social.

En gran medida, parte del trabajo presentado ha tratado de visibilizar la urgencia de encontrar proyectos y líneas políticas comunes de preocupación entre ámbitos (educativo y social) que necesaria y positivamente deben entenderse.

## Referencias

- Aguilar, M. (2008). Servicios Sociales: Las tribulaciones de un sector emergente. In L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas de Bienestar en España* (pp. 171-206). Madrid: Siglo XXI.
- Aguilar, M., Alfama, E., Arriba, A., Carrasco, C., Casado, D., & Casas, F. (2014). Estudio de Bienestar en España: Transformaciones y tendencias de cambios en el marco de la Unión Europea. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España (pp. 301-393). Fundación Foessa. Recuperado de [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII\\_INFORME.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf)
- Aguirre, J. L. (2012). *Redes Clientelares. Una perspectiva teórica desde el Análisis de Redes Sociales*. Buenos Aires: Documentos de Trabajo, 83. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Alberich, T., & Espadas, A. (2014). Democracia, participación ciudadana y funciones del trabajo social. Trabajo Social Global. *Revista de Investigaciones en Intervención Social*, 4(6), 3-30.
- Alemán, M. C., & Alonso, J. M. (2011). Los sistemas de servicios sociales en las Leyes autonómicas de servicios sociales. *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, 152, 97 -1002.
- Antxustegi, E. (2010). Ciudadanía y derechos sociales. *Lan Harremanak*, 22, 151-165.
- Aragon, A. (2012). Ciudadanía y derechos sociales: Las dificultades de la ciudadanía social. *Andamios*, 18(9), 141-159.
- Bacallao, L. M. (2015). Lo social instituyente y lo político instituido en América Latina. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 60, 125-157.
- Bara, F. E. (2014). ¿Es la empleabilidad un fin de la educación superior? Concepciones encontradas. *XIII Congreso Internacional de Teoría de la Educación, Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 139, 110 – 115.
- Barcena, F., & Mélich, J. (2000). *La educación como acontecimiento ético. Natalidad, narración y hospitalidad*. Barcelona: Paidós.
- Barroso, J., & Carvalho, L.M. (2011). Apontamentos sobre os «novos modos de regulação» à luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política. *Propuesta Educativa*, 36(2), 9 - 24.
- Beech, J., & Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(23). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2417>
- Bofarull, I. (2014). El futuro de la educación vinculado a un nuevo modelo productivo en una sociedad de cambios disruptivos. *Revista de Humanidades*, 13(2), 150-165.

- Capano, G. (2011). Government does its job, at least in higher education. *Public Administration*, 89(4), 1622-1642.
- Carbonell, J. (2014). *Pedagogías del siglo XXI*. Barcelona: Octaedro.
- Carney, S. (2014). La lectura de lo global. La Educación Comparada al final de una era. En M. Larsen (Ed.), *Pensamiento innovador en Educación Comparada. Homenaje a Robert Cowen* (pp. 179-202). Madrid: UNED.
- Castillo, M., Álvarez, A., & Cabana, R. (2014). Design thinking: como guiar a estudiantes, emprendedores y empresarios en su aplicación. *Ingeniería Industrial*, XXXV(3), 301-311.
- Castro, T., Gómez, P. J., & Seiz, M. (2014). Hacia un nuevo modelo social: ¿La privatización del vivir social? En F. Lorenzo Gilsanz (Coord.), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (pp. 31-65). Madrid: Fundación Foessa. Recuperado de [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII\\_INFORME.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf)
- Cerdá, J. M. (2009). Construcción, deconstrucción y reconstrucción de la ciudadanía social en la Argentina. Desde comienzos del siglo XIX hasta el presente. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"* (9), Argentina, 161-180.
- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza.
- Dahrendorf, R. (1996). La naturaleza cambiante de la ciudadanía. *Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 3, 139-149.
- Dale, R. (2009). Contexts, Constraints and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy. En R. Dale & S. Robertson (Eds.), *Globalization and Europeanisation in Education* (pp. 23-44). Oxford: Symposium.
- Del Pino, E. y Rubio, M<sup>a</sup> J (2013). El estudio comparado de las transformaciones del Estado de Bienestar y las políticas sociales. En E. del Pino & Rubio, M<sup>a</sup> J (Eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 235-241). Madrid: Tecnos.
- Delgado, M. (2016). *Ciudadanismo. La reforma ética y estética del capitalismo*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Domínguez, E. (2014). Políticas de empoderamiento en Suecia: avances, estancamientos y retrocesos. En M. Silvestre, R. Reyes & E. Ester (Eds.), *El empoderamiento de las mujeres como estrategia de intervención social* (pp. 127-137). Bilbao: Universidad de Deusto.
- Dussel, E. (1999). Sobre el sujeto y la intersubjetividad: el agente histórico como actor en los movimientos sociales. *Revista Pasos*, 84, 1-18.
- Escobar, A (2010). Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales. *Signo y Pensamiento*, 30(58), 306-312.
- Espadas, M<sup>a</sup> A. (2010). De la gestión subvencionada de servicios a la definición participativa de los servicios sociales: Hacia un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y el Tercer Sector. Trabajo presentado en el II Congreso Anual de la Red Española de Política Social celebrado en Madrid. Crisis económica y políticas sociales.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of capitalist welfare*. Inglaterra: Oxford University Press.
- European Commission (EACEA) (2016). *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa*. Luxemburgo: Eurydice. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- European Commission (EACEA), & Eurydice. (2016). *La educación para el emprendimiento en los centros educativos en Europa*. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Flaquer, L. (2004). La articulación entre familia y el Estado de bienestar en los países de la Europa del sur. *Papers*, 73, 27-58.
- Freijeiro, M. (2008). ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (De Marshall a Sen). *Revista Andamios*,

- 5(9), 157-181.
- García, M. T. (2011). Rompiendo muros. La educación democrática: proyecto comunal de ciudadanía. REIFOP. Revista *Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 14 (2), 57-69.
- Gluz, N. (2013). *Las luchas populares por el derecho a la educación: experiencias educativas de movimientos sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Guillén, A.M., González, S., & Luque, D. (2014). La Europa social en crisis. Modelo social europeo y políticas de austeridad. *Cuadernos de Información Económica*, 242, 99-107.
- Innerarity, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós.
- Jaraíz, G. (2012). La dimensión comunitaria en Servicios Sociales. Una aproximación a su tratamiento en barrios vulnerables. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 113-124.
- Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Latouche, S. (2009). *Decrecimiento y posdesarrollo. El pensamiento creativo contra la economía del absurdo*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A., & Hopkins, D. (2006). *Successful School Leadership. What it Is and How it Influences Pupil Learning*. Nottingham: National College for School Leadership / University of Nottingham.
- Losada, A. (2013). *Piratas de lo público*. Bilbao: Deusto.
- Marshall, T. H., & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid: Alianza.
- Mateos, O. (2013). ¿Una red global de movimientos sociales? Una aproximación al ciclo de protestas 2011-2013. *Educación social. Revista de Intervención Socioeducativa*, 55, 11-32.
- Mateos, O., & Sanz, J. (2014). Disculpen las molestias, estamos cambiando el mundo. Una aproximación a los movimientos sociales en red ante el ciclo de protestas 2011-2014. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. [Documento de trabajo 8.9] Fundación Foessa. Recuperado de [http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII\\_INFORME.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf)
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (2015). *Datos y cifras. Curso escolar 2015-2016*. Madrid: Secretaría General Técnica.
- Moreno, L. (2016). Post-crisis and the Bronze Age of Welfare in Europe. [Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC Working Paper]. Recuperado de <http://ipp.csic.es/es/workpaper/postcrisis-bronze-age-welfare-europe> 148
- Moreno, L. (2012). *La Europa Asocial*, Barcelona: Península.
- Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona: Ariel.
- OCDE. (2016). *Résultats du PISA 2015 (Volume I): L'excellence et l'équité dans l'éducation - Version préliminaire*, Paris: Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267534-fr>
- Offe, C. (2007). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Pastor, A. (2015). ¿Cuál es el futuro del capitalismo? En Cercle d'Economia. *El futuro del capitalismo* (pp. 7-13). Barcelona: CIDOB.
- Pastor, E. (2013). Ciudadanía y Participación en contextos de fractura y exclusión social. *Pedagogía Social, Revista Interuniversitaria*, 22, 91-103.
- Pérez, T. (2010). *Iniciativa emprendedora en la educación en España. Estado de situación y propuestas*. Madrid: DGPYME.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Pont, B. (2009). Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales. *Participación Educativa*, 13, 65-72. Recuperado de

- <https://cafge.files.wordpress.com/2014/11/pont-beatriz-liderazgo-y-autonomc2b0a-del-centro-escolar.pdf>
- Prat, N., & Parrra, B. (2014). Las narrativas de vida como instrumentos de investigación y de empoderamiento de sujetos políticos. En M. Silvestre, R. Reyes & E. Ester (Eds.), *El empoderamiento de las mujeres como estrategia de intervención social* (pp. 81- 87). Bilbao: Universidad de Deusto.
- Raya, E., Espadas, A., & Aboussi, M. (2013). *Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social*. Barcelona: Icaria.
- Rizvi, F., & Lingard, B. (2013). *Políticas Educativas en un Mundo Globalizado*. Madrid: Morata.
- Rodríguez, G. (2004). *El Estado de Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- Sarasa, S., & Moreno, L. (Eds.) (1995). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC.
- Sen, A. (2011). *La idea de la justicia*. Taurus: Buenos Aires.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Setién, M<sup>a</sup>. L., & Arriola, M<sup>a</sup>. J. (1997). Política Social y Servicios sociales. En C. Alemán & J. Garcés (Eds.). *Política social* (pp. 323-353). Madrid: McGrawHill.
- Simone, R. (2016). *El hada democrática: Por qué la democracia fracasa en su búsqueda de ideas*, Madrid: Taurus.
- Sousa, B. (2002). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Souto, J. A. (2011). Libertad de educación y libertades educativas. En J. A. Souto & E. Souto (Coords). *Educación, democracia y ciudadanía*, (pp. 69-80). Madrid: Dykinson.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tajani, A., Ratas, J., & Juncker, J.C. (2017). Pilar europeo de derechos sociales. Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión de la Unión Europea. Recuperado de [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf)
- Tedesco, J. C. (2003). Los pilares de la educación del futuro. En: Debates de educación (2003: Barcelona) [ponencia en línea]. Fundación Jaume Bofill; UOC. Recuperado de <http://www.uoc.edu/dt/20367/index.html>
- Tedesco, J. C. (1995). *El Nuevo Pacto Educativo*. Madrid: Anaya.
- Tello, C., & Mainardes, J. (2015). Pluralismos e investigación en política educativa: Una perspectiva epistemológica. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(66), 763-788. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-66662015000300005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662015000300005)
- Torres, N. (2015). Justiciabilidad de las medidas regresivas de los derechos sociales. Algunas reflexiones acerca de su protección en América Latina. *Derecho PUCP*, 75, 95-117.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tourinán, J. M. (2014). La acción de la sociedad civil no es la acción política. Un problema de formación y no una nueva antinomia pedagógica. In S. I. Grupo & T. E. Grupo, *Educación, Política y educación: Desafíos y propuestas* (pp.105-143). Madrid: Dykinson.
- Urquijo, M. J. (2014). La teoría de las capacidades en Amartya Sen. *Edetania*, 46, 63-80.
- Varela, L. (2015). Los profesionales de la educación social en los servicios sociales comunitarios: un estudio de casos. *Estudios Sobre Educación*, 29, 61-80.

## Sobre la Autora

**L. Belén Espejo Villar**

Universidad de Salamanca

[lbev@usal.es](mailto:lbev@usal.es)

L. Belén Espejo Villar es Profesora Titular de Política Educativa en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Facultad de Educación de la Universidad de Salamanca. Miembro del Instituto Universitario de Ciencias de la Educación de la Universidad de Salamanca. Forma parte del Grupo de Investigación de la Universidad de Salamanca: Procesos, espacios y prácticas educativas. Sus líneas de investigación se centran en el estudio de las políticas públicas y las reformas educativas, con especial incidencia en estructuras de gobierno y nuevos modelos de gestión en políticas socioeducativas.

## archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 26 Número 137

19 de octubre 2018

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**Síguenos en EPAA's Facebook comunidad** at <https://www.facebook.com/EPAAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa\_aape.



## archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech**,  
(Universidad de San Andrés), **Angelica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Ezequiel Gomez**  
**Caride**, (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis**  
**Ramírez**, Universidad de Sonora)

**Claudio Almonacid**  
Universidad Metropolitana de  
Ciencias de la Educación, Chile

**Miguel Ángel Arias Ortega**  
Universidad Autónoma de la Ciudad  
de México

**Xavier Besalú Costa**  
Universitat de Girona, España

**Xavier Bonal Sarro** Universidad  
Autónoma de Barcelona, España

**Antonio Bolívar Boitia**  
Universidad de Granada, España

**José Joaquín Brunner** Universidad  
Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez**  
Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación, México

**Gabriela de la Cruz Flores**  
Universidad Nacional Autónoma de  
México

**Marco Antonio Delgado Fuentes**  
Universidad Iberoamericana,  
México

**Inés Dussel**, DIE-CINVESTAV,  
México

**Pedro Flores Crespo** Universidad  
Iberoamericana, México

**Ana María García de Fanelli**  
Centro de Estudios de Estado y  
Sociedad (CEDES) CONICET,  
Argentina

**Juan Carlos González Faraco**  
Universidad de Huelva, España

**María Clemente Linuesa**  
Universidad de Salamanca, España

**Jaume Martínez Bonafé**  
Universitat de València, España

**Alejandro Márquez Jiménez**  
Instituto de Investigaciones sobre la  
Universidad y la Educación, UNAM,  
México

**María Guadalupe Olivier Tellez**,  
Universidad Pedagógica Nacional,  
México

**Miguel Pereyra** Universidad de  
Granada, España

**Mónica Pini** Universidad Nacional  
de San Martín, Argentina

**Omar Orlando Pulido Chaves**  
Instituto para la Investigación  
Educativa y el Desarrollo Pedagógico  
(IDEP)

**José Ignacio Rivas Flores**  
Universidad de Málaga, España

**Miriam Rodríguez Vargas**  
Universidad Autónoma de  
Tamaulipas, México

**José Gregorio Rodríguez**  
Universidad Nacional de  
Colombia, Colombia

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de  
Investigaciones sobre la  
Universidad y la Educación,  
UNAM, México

**José Luis San Fabián Maroto**  
Universidad de Oviedo,  
España

**Jurjo Torres Santomé**,  
Universidad de la Coruña, España

**Yengny Marisol Silva Laya**  
Universidad Iberoamericana,  
México

**Ernesto Treviño Ronzón**  
Universidad Veracruzana, México

**Ernesto Treviño Villarreal**  
Universidad Diego Portales  
Santiago, Chile

**Antoni Verger Planells**  
Universidad Autónoma de  
Barcelona, España

**Catalina Wainerman**  
Universidad de San Andrés,  
Argentina

**Juan Carlos Yáñez Velazco**  
Universidad de Colima, México

# education policy analysis archives editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

**Cristina Alfaro** San Diego State University

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin, Madison

**Jeff Bale** OISE, University of Toronto, Canada

**Aaron Bevanot** SUNY Albany

**David C. Berliner** Arizona State University

**Henry Braun** Boston College

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** San Jose State University

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Elizabeth H. DeBray** University of Georgia

**Chad d'Entremont** Rennie Center for Education Research & Policy

**John Diamond** University of Wisconsin, Madison

**Matthew Di Carlo** Albert Shanker Institute

**Sherman Dorn** Arizona State University

**Michael J. Dumas** University of California, Berkeley

**Kathy Escamilla** University of Colorado, Boulder

**Yariv Feniger**, Ben-Gurion University of the Negev, Israel

**Melissa Lynn Freeman** Adams State College

**Rachael Gabriel** University of Connecticut

**Amy Garrett Dikkers** University of North Carolina, Wilmington

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Jacob P. K. Gross** University of Louisville

**Eric M. Haas** WestEd

**Julian Vasquez Heilig** California State University, Sacramento

**Kimberly Kappler Hewitt** University of North Carolina Greensboro

**Aimee Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Jessica Nina Lester** Indiana University

**Amanda E. Lewis** University of Illinois, Chicago

**Chad R. Lochmiller** Indiana University

**Christopher Lubienski** Indiana University

**Sarah Lubienski** Indiana University

**William J. Mathis** University of Colorado, Boulder

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** Deakin University, Australia

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Eric Parsons** University of Missouri-Columbia

**Amanda U. Potterton** University of Kentucky

**Susan L. Robertson** Bristol University, UK

**Gloria M. Rodriguez** University of California, Davis

**R. Anthony Rolle** University of Houston

**A. G. Rud** Washington State University

**Patricia Sánchez** University of University of Texas, San Antonio

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Jack Schneider** University of Massachusetts Lowell

**Noah Sobe** Loyola University

**Nelly P. Stromquist** University of Maryland

**Benjamin Superfine** University of Illinois, Chicago

**Adai Tefera** Virginia Commonwealth University

**Tina Trujillo** University of California, Berkeley

**Federico R. Waitoller** University of Illinois, Chicago

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**John Weathers** University of Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Center for Applied Linguistics

**John Willinsky** Stanford University

**Jennifer R. Wolgemuth** University of South Florida

**Kyo Yamashiro** Claremont Graduate University

## arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch**, **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

**Almerindo Afonso**  
Universidade do Minho  
Portugal

**Alexandre Fernandez Vaz**  
Universidade Federal de Santa  
Catarina, Brasil

**José Augusto Pacheco**  
Universidade do Minho, Portugal

**Rosanna Maria Barros Sá**  
Universidade do Algarve  
Portugal

**Regina Célia Linhares Hostins**  
Universidade do Vale do Itajaí,  
Brasil

**Jane Paiva**  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Maria Helena Bonilla**  
Universidade Federal da Bahia  
Brasil

**Alfredo Macedo Gomes**  
Universidade Federal de Pernambuco  
Brasil

**Paulo Alberto Santos Vieira**  
Universidade do Estado de Mato  
Grosso, Brasil

**Rosa Maria Bueno Fischer**  
Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Jefferson Mainardes**  
Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, Brasil

**Fabiany de Cássia Tavares Silva**  
Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul, Brasil

**Alice Casimiro Lopes**  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Jader Janer Moreira Lopes**  
Universidade Federal Fluminense e  
Universidade Federal de Juiz de Fora,  
Brasil

**António Teodoro**  
Universidade Lusófona  
Portugal

**Suzana Feldens Schwertner**  
Centro Universitário Univates  
Brasil

**Debora Nunes**  
Universidade Federal do Rio Grande  
do Norte, Brasil

**Lílian do Valle**  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Flávia Miller Naethe Motta**  
Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Alda Junqueira Marin**  
Pontifícia Universidade Católica de  
São Paulo, Brasil

**Alfredo Veiga-Neto**  
Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Brasil

**Dalila Andrade Oliveira**  
Universidade Federal de Minas  
Gerais, Brasil